



pareceres e
recomendações

**Conselho Nacional de
Educação**

**Pareceres
2012**

PARECERES

2012



Conselho Nacional de
Educação



Pareceres 2012

Lisboa: CNE (176)p

Autor/Editor: Conselho Nacional de Educação

Direção: Ana Maria Bettencourt (Presidente do Conselho Nacional de Educação)

Coordenação: Manuel I. Miguéns (Secretário-Geral do Conselho Nacional de Educação)

Coleção: Pareceres e Recomendações

Organização e apoio à edição: Ercília Faria

Formatação: Paula Antunes

Capa: Providência Design

Execução Gráfica: Editorial do Ministério da Educação e Ciência
Tel.: 219 266 600 • Fax: 219 202 765
geral@eme.pt • www.eme.pt

1.ª Edição: 2013

Tiragem: 300 exemplares

ISSN: 0872-0746

ISBN: 978-972-8360-75-7

Depósito Legal: 362 825/13

© CNE – Conselho Nacional de Educação
Rua Florbela Espanca – 1700-195 Lisboa
Telefone: 217 935 245 Fax: 217 979 093
Endereço electrónico: cnedu@cne.min-edu.pt
Sítio: www.cnedu.pt

SUMÁRIO

Preâmbulo	7
-----------------	---

Capítulo I

Recomendação sobre "O Estado da Educação 2012 – Autonomia e Descentralização"	
Recomendação n.º 2/2013 do Conselho Nacional de Educação ..	17

Capítulo II

Recomendação sobre "Autarquias e Educação"	
Recomendação n.º 6/2012 do Conselho Nacional de Educação ..	51
Recomendação sobre "Autonomia das Escolas"	
Recomendação n.º 7/2012 do Conselho Nacional de Educação ..	65
Recomendação sobre "Autonomia institucional do ensino superior"	
Recomendação n.º 4/2012 do Conselho Nacional de Educação ..	87

Capítulo III

Recomendação sobre “O prolongamento da escolaridade universal e obrigatória até ao 12.º ano ou até aos 18 anos”

Recomendação n.º 3/2012 do Conselho Nacional de Educação .. 99

Parecer sobre “Proposta de revisão da estrutura curricular do ensino básico e secundário”

Parecer n.º 2/2012 do Conselho Nacional de Educação 121

Recomendação sobre “Educação Artística”

Recomendação n.º 1/2013 do Conselho Nacional de Educação .. 157

Preâmbulo

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

Decorridos 25 anos sobre a aprovação da Lei nº 31/87, de 9 de julho, que instituiu o enquadramento jurídico atual do Conselho Nacional de Educação, a data foi evocada, em julho de 2012, numa Sessão Pública intitulada *Concertação educativa e o processo de decisão* que contou com a presença de representantes da Assembleia da República e do Governo e ex-presidentes do Conselho.

A independência e a autonomia do CNE expressam-se, particularmente, no estabelecimento de uma agenda própria, com a definição de áreas de intervenção consideradas fundamentais para a melhoria da Educação e na emissão de pareceres, opiniões e recomendações por iniciativa própria.

Em 2012, o Conselho procurou acompanhar a evolução da educação em Portugal, sendo de realçar a importância do trabalho desenvolvido no plenário e nas comissões, caracterizado pelo debate de diferentes posições e soluções para problemas e pela procura de consensos, muito relevantes para a sustentabilidade das políticas.

Esse acompanhamento traduziu-se num esforço ativo de organização de audições, seminários e debates sobre diversas matérias e que apoiaram, em muitos casos, a elaboração dos pareceres e recomendações emitidos.

Foram muitas as temáticas tratadas em sede das comissões, entre as quais se evidenciam: Estado da Educação 2012; as políticas nacionais decorrentes dos processos comunitários e internacionais; os percursos escolares das crianças e jovens; a organização da rede e dos recursos existentes no sistema educativo; o currículo e as condições de aprendizagem; a avaliação do sistema e das instituições, o mandato e a formação de professores. Destacam-se, ainda, a reforma em curso no ensino superior e a relação da educação com a cultura; a educação para o desenvolvimento sustentável, educação para o risco e para a cidadania, educação e redes sociais de comunicação e a sinalização de boas práticas em todos os níveis de ensino.

No âmbito das suas atribuições de carácter consultivo, o Plenário do CNE aprovou, em 2012, um parecer sobre a “Proposta de Revisão da Estrutura Curricular do Ensino Básico e Secundário”, emitido a pedido do Ministério da Educação e Ciência (MEC) e seis recomendações elaboradas por iniciativa própria, que se debruçaram sobre questões tais como: autonomia das escolas; o prolongamento da escolaridade universal e obrigatória até ao 12º ano ou até aos 18 anos; autarquias e educação; autonomia institucional do ensino superior; educação artística e Estado da Educação 2012 - autonomia e descentralização.

Prosseguindo no entendimento de que a publicação dos pareceres, em edições do Conselho, permite uma melhor sistematização e divulgação da sua atividade consultiva, a presente publicação, *Pareceres 2012*, inclui os documentos aprovados durante o ano, de que se dá nota sucinta.

O primeiro capítulo destaca a recomendação sobre “Estado da Educação 2012. Autonomia e descentralização”.

O relatório *Estado da Educação 2012* é constituído, à semelhança dos anteriores, por três partes. Na primeira, é feita uma análise da informação disponível sobre oferta, acesso, apoios, recursos e resultados obtidos relativamente a cada nível de ensino ou grau de qualificação. Cada capítulo culmina com uma síntese dos avanços e problemas e desafios que se destacam da observação efetuada. A segunda parte contém um conjunto de textos que se debruçam sobre a descentralização da educação e a autonomia das regiões, dos municípios e das instituições educativas, que constituem a temática específica desta edição. Na terceira parte redigiu-se um conjunto de recomendações, gerais e específicas, que visam contribuir para a adoção de medidas, que concorram para uma efetiva educação de qualidade para todos. O relatório Estado da Educação foi elaborado no âmbito da assessoria técnica sob a direção da presidente, apoiada pela Comissão Coordenadora. Em reunião plenária de 5 de dezembro de 2012, o Conselho Nacional de Educação deliberou aprovar as Recomendações do referido relatório.

Ao longo de 2012, o CNE debateu as questões da autonomia e descentralização, tendo aprovado três recomendações relacionadas com o tema, as quais integram as recomendações finais do relatório “*Estado da Educação 2012*”. A primeira refere-se ao papel das autarquias na educação; uma segunda aborda a autonomia e gestão das instituições de ensino básico e secundário; e a terceira debruça-se sobre a autonomia institucional do ensino superior.

Estas recomendações são apresentadas no **segundo capítulo**.

Recomendação sobre “Autarquias e Educação”- As preocupações associadas diretamente à relação entre as políticas na área da educação – nas quais se insere o processo de transferências – e a necessidade de que qualquer medida nesta área deva contribuir para a valorização do serviço público de educação, constituem reservas que se colocam do ponto de vista da distribuição de competências entre os vários níveis da Administração Pública e, no que respeita às autarquias, à sua autonomia, às suas atribuições e às suas competências, no quadro do processo de delegação/contratualização. O exercício de competências pelas Autarquias Locais na área da educação enquadra-se no princípio da responsabilidade do Estado, no quadro de um sistema educativo nacional concebido e organizado como um elemento da unidade do Estado e da identidade nacional. Estas afirmações enquadram, entre outras, a recomendação sobre *Autarquias e Educação*, cujo projeto foi elaborado pelos (as) conselheiros (as) Alfredo Monteiro da Costa, Maria José Rau e Mariana Cascais e aprovado na sessão plenária de 22 de outubro de 2012.

Recomendação sobre “Autonomia das Escolas”. O Conselho tem vindo a pronunciar--se sobre a autonomia das escolas em diferentes oportunidades, quer a propósito de políticas que mais especificamente se lhe dirigem, quer em relação a matérias organizacionais, curriculares ou pedagógicas que apelam a uma maior capacidade de intervenção e responsabilização por parte das escolas/agrupamentos de escolas. Permanecendo, por isso, uma temática sempre atual e tendo o relatório sobre o Estado da Educação de 2012 escolhido o tema da autonomia e da

descentralização como abordagem central, justificava-se que a reflexão e o debate produzidos se concretizassem também numa recomendação. O projeto de Recomendação foi elaborado pelos Conselheiros Joaquim Azevedo, Rosalina Martins, Fernando Bexiga e João Carlos Muñoz, tendo sido aprovada em reunião plenária de 22 de outubro de 2012.

Recomendação sobre “Autonomia Institucional do Ensino Superior”

No quadro do acompanhamento das políticas educativas em curso, nomeadamente a respeitante à reforma do sistema de ensino superior, o CNE procedeu à audição dos Presidentes dos Conselhos Gerais e dos diversos corpos representados nos Conselhos Gerais das instituições de ensino superior. Celebrou um protocolo de colaboração, com a Universidade de Aveiro e com o apoio da Fundação Calouste Gulbenkian, para a realização de um estudo (da responsabilidade de Hália Costa Santos, Margarida Mano e Teresa Gaspar e coordenado pelo Professor Júlio Pedrosa) centrado na recolha e análise de opiniões dos presidentes dos Conselhos Gerais sobre o novo modelo de governança e gestão das instituições de ensino superior públicas em Portugal. Na sequência das conclusões do estudo acima referido e das iniciativas de acompanhamento realizadas no âmbito da 3.^a Comissão Especializada Permanente, o CNE emitiu a Recomendação sobre o desenvolvimento da autonomia das instituições de ensino superior. O projeto de Recomendação elaborado pelos Conselheiros Maria Helena Nazaré, Luís Vicente Ferreira e Miguel Faria foi aprovado em reunião plenária de 22 de outubro de 2012.

O terceiro capítulo integra as duas recomendações e o parecer que completam a atividade consultiva do Conselho, neste ano.

Recomendação sobre “O prolongamento da escolaridade universal e obrigatória até ao 12º ano ou até aos 18 anos”

O Conselho Nacional de Educação teve oportunidade de se pronunciar diversas vezes sobre o alargamento da escolaridade obrigatória para 12 anos ou até aos 18 anos de idade. Do conjunto de observações e recomendações feitas destacam-se as que se prendem com i) a criação de condições de universalização do

acesso ao nível secundário (Parecer 1/2003) e ii) o combate aos atrasos sistemáticos na escolaridade dos alunos. Após este conjunto de pareceres e reflexões do CNE e diante quer da iminente necessidade de implementação da Lei 85/2009, de 27 de agosto, quer do facto de passar a ser obrigatória a frequência do 10º ano de escolaridade, já em setembro de 2012, para todos os jovens que acabam de concluir o 9º ano, o CNE vem de novo alertar a sociedade portuguesa e o Governo para a necessidade de nos mobilizarmos, todos e do melhor modo, para este tão importante passo que temos de dar. O projeto de recomendação foi elaborado pelo Conselheiro Joaquim Azevedo e foi aprovado em reunião plenária de 9 de julho de 2012.

Parecer sobre “Proposta de Revisão da Estrutura Curricular do Ensino Básico e Secundário” Por solicitação do Ministério da Educação e Ciência, o CNE pronunciou-se sobre a Proposta de Revisão da Estrutura Curricular para o Ensino Básico e Secundário, que se encontrava, à data, em discussão pública. Trata-se da 6.ª revisão do currículo do Ensino Básico (2002, 2007, 2008, 2011 — agosto e dezembro) e do Ensino Secundário (2004, 2006, 2007, 2008 e 2011), sobre a organização estabelecida em 2001 que no essencial vigorou até ao presente. O Parecer, cujo projeto foi elaborado pelos Conselheiros Fernando Bexiga, Maria Arminda Bragança e Maria Emília Brederode Santos, foi aprovado em reunião plenária de 23 de fevereiro de 2012.

Recomendação sobre “Educação Artística” A importância da educação artística para todos os envolvidos no sistema de educação e formação reúne hoje um consenso alargado. Decisores políticos com responsabilidade na matéria, passando por investigadores e profissionais ligados à educação, até às mais diversas instâncias da sociedade, reconhecem esta área como fundamental, tanto para o desenvolvimento individual como para o desenvolvimento da sociedade. Não divergindo desta perspetiva, Portugal está longe de conseguir a concretização da educação artística que se entende como desejável e que tem sido conseguida em outros países. Estes e outros pressupostos motivaram a elaboração deste documento, para a qual foram ouvidas, durante o mês de

junho de 2012, diversas individualidades que têm desenvolvido trabalho de reconhecido mérito no domínio da educação artística. O projeto de Recomendação produzido pelas Conselheiras Maria Emília Brederode Santos, Maria Helena Damião Silva e Maria Marques Calado foi aprovado na reunião plenária de 5 de dezembro de 2012.

Por último, não posso deixar de reiterar a inquietação que tem sido manifestada pelo CNE, em diferentes ocasiões, com os efeitos das medidas de política educativa que têm vindo a ser adotadas, motivadas pela crise económica e financeira que o País atravessa.

Embora as consequências não sejam ainda claramente perceptíveis nos dados publicados no relatório Estado da Educação 2012, o CNE tem visto com preocupação a diminuição do investimento na Educação, que pode pôr em causa os avanços conseguidos e a recuperação do atraso em que o País se encontra em relação aos seus parceiros europeus.

Os relatos que nos chegam através dos membros do Conselho Nacional de Educação e de responsáveis por instituições educativas, com os quais tentamos dialogar em permanência, permitem-nos desde já assinalar as dificuldades de alunos e famílias, a insegurança vivida pelos professores e técnicos de educação, a diminuição dos recursos financeiros, a dificuldade de integração, num tempo muito curto, de um número significativo de mudanças que foram sendo introduzidas.

Parece-nos inquestionável que a educação, sobretudo em tempos de crise, é essencial para a construção do futuro e, nessa medida, o trabalho desenvolvido pelo Conselho pretende contribuir positivamente para um sistema de educação e formação de qualidade, que vença desigualdades e promova iguais oportunidades para todos.

Ana Maria Bettencourt

Presidente do Conselho Nacional de Educação

CAPÍTULO I

**Recomendação
sobre**

**“O Estado da Educação 2012 – Autonomia e
Descentralização”**

**Recomendação n.º 2/2013
do Conselho Nacional de Educação**

(publicado no Diário da República n.º 89, 2.ª Série, de 9 de maio de 2013)

**Recomendação
sobre
“O Estado da Educação 2012 – Autonomia e
Descentralização”**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do relatório sobre O Estado da Educação, elaborado no âmbito da assessoria técnica sob a direção da Comissão Coordenadora, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 5 de dezembro de 2012, deliberou aprovar as Recomendações do referido relatório, do qual se publica a presente síntese.

**Síntese do relatório O Estado da Educação 2012: Autonomia e
Descentralização¹**

Introdução

Educação - base do desenvolvimento das pessoas e dos países

O terceiro Relatório sobre o Estado da Educação, relativo ao ano de 2012, sai no auge de uma crise cujos efeitos não são ainda claramente perceptíveis nos dados publicados. Apesar disso, as narrativas que nos chegam através dos membros do Conselho Nacional de Educação e de responsáveis por instituições educativas, com os quais tentamos dialogar em permanência, causam-nos profundas preocupações. Não podemos deixar de assinalar, designadamente, as dificuldades de alunos e famílias, a insegurança vivida pelos professores e técnicos de educação, a diminuição dos recursos financeiros, a dificuldade de integração, num tempo muito curto, de um número significativo de mudanças que foram sendo introduzidas.

¹ O texto integral deste relatório encontra-se publicado e está disponível no sítio do CNE (www.cnedu.pt)

O acesso à educação e o direito de aprender são indispensáveis ao desenvolvimento dos talentos das pessoas, à afirmação dos países e ao equilíbrio e bem-estar das sociedades. Vivemos numa sociedade do conhecimento caracterizada pela diversidade, onde o direito à educação já não se restringe à possibilidade de frequência de uma escola. É também o direito à apropriação do saber e à aquisição de competências de cidadania, o que apela à necessidade de uma educação de elevadas qualidades pedagógicas e científicas.

É inquestionável que as pessoas constituem a maior riqueza de um país, razão pela qual a educação deve proporcionar a cada criança, cada jovem ou cada adulto as condições para o desenvolvimento dos seus talentos. Mas deve igualmente ter soluções para a qualificação daqueles que deixaram a escola precocemente sem as competências que a sociedade exige hoje aos seus cidadãos. São desafios complexos cujas respostas demoram tempo a construir e a consolidar.

Tal como a UNESCO defende, a educação deve promover aprendizagens de qualidade para todos, crianças, jovens e adultos. Em 2008, na Conferência Internacional de Educação da UNESCO, a tónica foi colocada no desenvolvimento da escola inclusiva e na necessidade de preparar as escolas e os sistemas educativos para lidar com a diversidade, base para o enriquecimento cultural, proporcionando a todos o acesso a aprendizagens de sucesso independentemente da origem cultural e social.

As soluções para os problemas da escola são complexas pelo muito que lhe é pedido em matéria de transmissão de conhecimentos em constante evolução, de organização das aprendizagens e trabalho dos alunos e de acompanhamento do seu desenvolvimento.

A modernização das estratégias de organização das aprendizagens é hoje uma exigência para a concretização do direito à educação ao longo da vida.

As crianças e jovens aprendem através dos mais variados meios – os *media*, por exemplo, são poderosíssimos instrumentos de transmissão de conhecimentos. O que distingue a ação da escola do conhecimento difundido por esses meios é a mediação dos professores, cuja competência é, mais do que nunca, decisiva para a promoção da

qualidade e da equidade na educação. Por isso, a melhoria de um sistema educativo pressupõe necessariamente a valorização dos seus professores e a sua formação.

Estes são alguns dos pressupostos que o Conselho Nacional de Educação tem apoiado, apelando à necessidade de uma melhor orientação dos percursos escolares, evitando a acumulação de atrasos com intervenções oportunas e eficazes ao primeiro sinal de dificuldade.

Temos defendido, igualmente, ser imprescindível a existência de formações profissionais de qualidade, organizadas com início no Ensino Secundário, assim como uma educação de adultos que integre processos de formação adequados e o reconhecimento e validação de competências. A educação de adultos constitui uma dimensão indispensável ao desenvolvimento sustentado do país.

São muitos os jovens que, no momento de crise que atravessamos, não acreditam no valor da educação como instrumento para fazer face a um futuro tão incerto. A importância do investimento na educação não deve ser colocada em causa, antes é necessário tudo fazer para desenvolver a responsabilidade social por este sector e para que o país acredite cada vez mais na sua pertinência.

Nos tempos difíceis em que vivemos, a educação é essencial para a construção de um futuro sustentável.

(...)

O Estado da Educação 2012

O relatório que agora se apresenta estrutura-se em duas componentes de natureza complementar, a que se seguem as recomendações aprovadas em plenário do CNE. Na primeira parte, faz-se uma leitura extensiva da informação disponível sobre oferta, acesso, apoios, recursos e resultados obtidos relativamente a cada nível de ensino ou grau de qualificação; na segunda, procura-se estudar as problemáticas da autonomia e descentralização, elegendo alguns sectores onde essa autonomia parece estar a fazer um caminho que se considera pertinente aprofundar. Num momento em que se pretende debater reformas para um Estado mais

eficiente, parece útil conhecer vias que o favoreçam e obstáculos que o impedem ou condicionam.

O relatório inicia-se com um esboço global sobre as características da sociedade portuguesa que, cumprindo o objetivo de fornecer informação prévia sobre as condicionantes do desempenho do sistema, simultaneamente prepara a observação subsequente quanto aos efeitos da sua ação no desenvolvimento da estrutura de qualificações e relação com o emprego.

Reconhecendo o papel crucial que os cuidados para a infância e a educação pré-escolar podem desempenhar no caminho para a equidade, dedica-se um capítulo à análise do desenvolvimento deste tipo de oferta, equacionada na perspetiva de alicerce da escolaridade posterior.

Os capítulos seguintes analisam a oferta educativa e formativa disponível para jovens e adultos, de acordo com os níveis de ensino que compõem o sistema educativo (básico, secundário e superior), a respetiva frequência e os resultados obtidos. São também abordados os apoios disponibilizados aos alunos, o pessoal docente e os recursos financeiros envolvidos.

Sempre que oportuno, apresenta-se a posição de Portugal relativamente aos compromissos assumidos no âmbito do *Quadro Estratégico de Cooperação Europeia em matéria de Educação e Formação (Metas UE 2020)*, mantendo-se no final dos capítulos, à semelhança dos relatórios anteriores (2010 e 2011), a identificação dos avanços e dos desafios que decorrem das situações aí caracterizadas e que servem de base às recomendações que encerram o relatório.

(...)

O tema do ano: autonomia e descentralização

A segunda parte do EE 2012 é constituída por um conjunto de textos que se debruçam sobre a descentralização da educação e a autonomia das regiões, dos municípios e das instituições educativas, que constituem a temática específica desta edição.

Durante o ano de 2012, o CNE trabalhou estas questões tendo aprovado três recomendações relacionadas com o tema, as quais integram as recomendações finais deste relatório. A primeira refere-se ao papel das autarquias na educação; uma segunda aborda a autonomia e gestão das instituições de Ensino Básico e secundário; e a terceira debruça-se sobre a autonomia institucional do Ensino Superior.

Porquê a opção pelo aprofundamento destas temáticas?

A autonomia é um objetivo recorrente no discurso político, nem sempre verdadeiramente desejada e raramente concretizada. Não nos detendo por ora nos fundamentos filosóficos e políticos que lhe conferem legitimidade, o certo é que a expansão do acesso ao ensino e a qualidade dos resultados têm vindo a questionar com crescente veemência a gestão centralizada do sistema. A diversidade da oferta educativa, a especificidade de cada território, de cada população, de cada instituição, de cada indivíduo tornam necessário o aprofundamento desta problemática na procura de uma gestão de maior proximidade.

Colocam-se aqui questões relativas às margens de autonomia das regiões, dos municípios, das instituições, mas não menos importante é o uso que cada um destes níveis faz do poder que lhe é conferido. A autonomia que detêm é plenamente assumida? Como explicar a existência de práticas e resultados tão diversos?

Quisemos compreender melhor a diversidade de situações, alguns determinantes dessa variedade e o papel que a capacidade de autodeterminação das populações e das organizações pode desempenhar na transformação de problemas em oportunidades de melhoria dos resultados de aprendizagem. Algumas questões necessitariam de estudos subsequentes. Lançamos, por isso, o desafio às instituições de investigação para o aprofundamento de situações cuja compreensão em muito poderia contribuir para a melhoria da qualidade e equidade da nossa educação.

(...)

I - Estado da Educação: Dados de Referência

1 - Caracterização da População Portuguesa

O índice de envelhecimento da população portuguesa continua a aumentar, traduzindo-se em 2011 em 128 idosos para cada 100 jovens.

A população estrangeira residente, cuja média de idades é de 34,2 anos, contribui para o rejuvenescimento relativo da população portuguesa cuja média de idades é de 41,8 anos.

A preocupação com o envelhecimento da população tem determinado a reflexão em torno das taxas de natalidade e de fecundidade, bem como da importância da promoção de medidas de política demográfica que contribuam para aumentar a natalidade.

A qualificação da população portuguesa residente relativamente ao nível de escolaridade mais elevado atingido, mostra uma evolução positiva, entre 2001 e 2011, nos escalões etários dos 15 e mais anos de idade e dos 25-64 anos, registando um decréscimo dos que possuem muito baixas qualificações (no máximo com o 1º ciclo do Ensino Básico) e um crescimento em todos os outros, nomeadamente nos diplomados do Ensino Superior.

A população residente apresenta situações de grande contraste: em 2011, existiam cerca de 3,4 milhões de indivíduos sem nenhum nível de qualificação ou apenas com o 1.º CEB e, simultaneamente, 2,7 milhões de indivíduos com o Ensino Secundário, pós secundário e Ensino Superior.

Da população residente entre os 25 e os 44 anos de idades, cerca de 2 milhões e trezentos mil indivíduos não obtiveram, ainda, um nível médio ou elevado de qualificação, ou seja detêm no máximo o 3º ciclo do Ensino Básico.

No período 2001-2011, destaca-se uma relação positiva entre os níveis de qualificação e a inserção no mercado de trabalho, sendo esta sempre mais elevada para os detentores do Ensino Superior do que para os restantes

diplomados. Neste período, regista-se uma quebra na taxa de emprego em Portugal e na UE27.

Tendência, na última década, para a redução da diferença entre as taxas de emprego de homens e de mulheres, sobretudo entre os detentores de níveis mais elevados de qualificação, embora a taxa de emprego dos homens seja sempre mais elevada que a das mulheres, quer em Portugal quer na UE27.

O indicador *jovens que não têm emprego, não estão a estudar ou não participam em ações de formação (NEET)*, nos escalões etários dos 18-24 anos e 25-29 anos, quando comparado com a média da UE27, mostra valores mais elevados para os indivíduos que adquiriram como qualificação máxima o 3º CEB e menos elevados para os que têm pelo menos o Ensino Secundário (níveis 3 a 6).

2 - Educação de Infância

Avanços

Crescimento da oferta de creches e creches familiares, com aumento significativo de acordos de cooperação celebrados pela Segurança Social com IPSS.

Crescimento ao longo da década 2001-2011 da taxa de pré-escolarização das crianças com 3, 4 e 5 anos, em ambos os sexos, aproximando-se das metas europeias para 2020, no caso das crianças entre os 4 anos e a idade de entrada na escolaridade obrigatória.

Aumento do número de crianças inscritas em estabelecimentos de educação pré-escolar, quer na rede pública quer na privada, entre 2000/01 e 2010/11.

Aumento do número de agrupamentos de referência entre 2009/10 e 2010/11, com vista à consolidação do Sistema de Intervenção Precoce na Infância.

Aumento constante, ao longo da década 2001-2011, do número de educadores com licenciatura e mestrado/doutoramento.

Problemas e Desafios

Diminuição do número de estabelecimentos de educação pré-escolar na rede pública, entre 2001 e 2011, podendo criar dificuldades no acesso das crianças e/ou sobrelotação dos serviços.

Perante os dados comparativos internacionais, Portugal situa-se entre os países com o número mais elevado de crianças por grupo e educador(a).

Redução orçamental das despesas do ME com a rede pública e com a rede solidária de educação pré-escolar de 2010 para 2011.

3 - Ensinos Básico e Secundário

Avanços

Percursos escolares progressivamente menos perturbados por retenções, com percentagens crescentes de jovens a frequentarem o nível de escolaridade correspondente à sua idade, superiores nas mulheres, mas com uma considerável recuperação por parte dos homens.

Progressos assinaláveis na prevenção do abandono do sistema sem qualificação de nível secundário (saída escolar precoce) e evolução favorável das taxas de escolarização dos jovens nos níveis básico e secundário, a que não terá sido alheia a diversificação da oferta e alargamento da frequência de modalidades de dupla certificação no Ensino Secundário, acolhendo públicos cada vez mais diversos.

Desempenho acima da média em provas internacionais de Língua Materna ao nível do 4º ano de escolaridade entre 45 países participantes no PIRLS 2011.

Desempenho superior à média no 4º ano de escolaridade, em Matemática e Ciências no TIMSS 2011, sendo que Portugal está entre os países com maior evolução entre 1995 e 2011.

Um número considerável de organizações escolares que acolhem uma elevada percentagem de alunos oriundos de contextos socioeconómicos desfavoráveis consegue compensar os efeitos dessas condições e obter

resultados de aprendizagem acima da média nacional, sobretudo nas regiões Centro e Norte.

As ofertas de AEC estão integradas no horário escolar e são frequentadas pela maioria dos alunos do 1º CEB, numa perspetiva de escola a tempo inteiro.

O programa TEIP, que pretende responder às necessidades educativas dos territórios mais sensíveis do ponto de vista sociocultural, abrangendo 9% da rede de estabelecimentos e 11% dos alunos inscritos, exerce um efeito positivo, principalmente na redução do abandono e do absentismo, e na contenção dos fenómenos de indisciplina.

O Programa Mais Sucesso Educativo regista um impacto positivo no que se refere ao sucesso escolar.

Disponibilização de informação sobre a condição socioeconómica e cultural da população escolar a permitir obter uma perspetiva global sobre o sistema neste domínio e uma aproximação aos efeitos da composição social das organizações escolares sobre os resultados de aprendizagem.

Problemas e Desafios

Apesar dos significativos progressos na prevenção do abandono escolar, mantem-se ainda um atraso considerável em relação à meta europeia definida para 2020 e à média da UE27, no que se refere à saída escolar precoce e à população com Ensino Secundário, a exigir uma intervenção concertada sobre os fatores que o determinam e que segundo a investigação incluem o nível de escolaridade dos pais (elevação da qualificação dos adultos), a condição socioeconómica e cultural (medidas de compensação económica) e a adequação do processo de ensino e aprendizagem (medidas de discriminação positiva e práticas docentes promotoras do sucesso de todos).

Persistem desigualdades de ordem diversa nos resultados de aprendizagem - de género, inter e entre organizações escolares e regiões – a exigir o diagnóstico das condições que o determinam e uma atuação em conformidade, com vista à sua superação.

4 - Ensino Superior

Avanços

A evolução das taxas de escolarização no Ensino Superior por idades regista uma melhoria muito significativa ao longo da década. O aumento da participação dos jovens entre os 18 e os 22 anos, com perto de 40% dos que têm 20 anos a frequentarem o Ensino Superior, confirma o processo de democratização do acesso a este nível de ensino.

O alargamento da oferta de Cursos de Especialização Tecnológica por instituições de Ensino Superior, sobretudo no ensino politécnico, continua a processar-se, embora pareça existir alguma retração de alunos inscritos em 2011/12 face ao ano anterior. As áreas de Ciências, Matemática e Informática e de Engenharia, Indústrias Transformadoras e Construção concentram mais de 50% dos alunos inscritos e diplomados em CET.

Diversificação da oferta de formação com forte investimento nas formações pós-graduadas de 2º e 3º ciclo. Pese embora a maior oferta de cursos de mestrado e a sua frequência decorra da reorganização das formações no âmbito do Processo de Bolonha, regista-se um crescimento muito significativo de novos estudantes inscritos em doutoramento (mais 58,8% relativamente a 2008/09).

Crescente qualificação académica do pessoal docente do Ensino Superior apoiada pela atribuição de bolsas de doutoramento financiadas pela Fundação para a Ciência e Tecnologia. Do total de docentes em exercício de funções nos ensinos universitário e politécnico, público e privado, 44% detinham o grau de doutor em 2010/11.

Embora ainda a uma distância de 8.5 pp da média da UE27 em 2011, a taxa de diplomados no grupo etário dos 30-34 anos neste ano é de 26,1%, tendo aumentado 2,6 pp relativamente ao ano anterior.

Problemas e Desafios

A racionalização da rede de Ensino Superior, público e privado, quer quanto às suas instituições, quer quanto à oferta de formações, constitui o maior desafio que se coloca à regulação do sistema.

A otimização dos recursos existentes e a criação de maior massa crítica não pode circunscrever-se aos processos de autorregulação prosseguidos no âmbito institucional.

Terminado que se encontra o processo de acreditação preliminar dos cursos em funcionamento, urge desenvolver os sistemas garantia da qualidade e acreditação/certificação dos ciclos de estudos existentes.

A quantificação do abandono no prosseguimento de estudos no Ensino Superior, seja por carência económica dos estudantes, seja por insucesso escolar, deveria constituir um indicador estatístico a inscrever no sistema estatístico nacional.

O aumento do desemprego dos diplomados com qualificação na área de Educação deveria merecer a realização por parte da administração de estudos prospetivos sobre as necessidades em recursos humanos do sistema educativo que orientem a oferta de formação nesta área.

A monitorização da inserção dos diplomados no mercado de trabalho de acordo com as qualificações obtidas e a sua situação face ao emprego, enquanto instrumento de informação para os estudantes e fator de confiança no sistema de Ensino Superior, deve continuar a ser realizado ativamente pelas respetivas instituições. Importa, igualmente, assegurar a comparabilidade entre resultados das diferentes instituições.

Apesar dos progressos realizados, alcançar a meta europeia de 40% de diplomados entre os 30-34 anos em 2020 exige um esforço continuado de captação de novos públicos e de integração das novas gerações de jovens.

5 - Financiamento da Educação

Decréscimo das despesas do Estado em educação a partir de 2011.

Em 2009, o custo/aluno em Portugal estava abaixo da média da UE27: menos 29,2 pp no CITE1; menos 9,1 pp nos CITE 2 a 4; menos 22,7 pp nos CITE 5-6.

Decréscimo das verbas transferidas para as autarquias, entre 2010 e 2012, no âmbito do FSM, destinadas ao financiamento das competências dos municípios no domínio da educação pré-escolar e do 1º ciclo do Ensino Básico.

A - Recomendações Gerais

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

Os efeitos das políticas são lentos e requerem uma visão global dos fins a atingir e o esforço profundo e empenhado da população portuguesa na qualificação de todos. A qualificação é fator fundamental de desenvolvimento pessoal e do país, mas só será possível num contexto de responsabilização social alargada, tanto quanto possível assente em consensos, em que as decisões políticas os tenham em conta.

Apesar de insistentemente afirmada, a necessidade de um consenso global sobre o modo de concretizar a melhoria da Educação e Formação ainda não foi satisfeita, pelo que o Conselho Nacional de Educação, enquanto órgão de concertação social, reafirma a sua urgência e manifesta disponibilidade para contribuir para a sua construção, relativamente às políticas de educação e formação. Num quadro de escassez de recursos, é fundamental a perceção política de que partimos de um patamar de escolarização da população portuguesa muito inferior ao dos nossos parceiros europeus e que, tendo iniciado uma recuperação significativa dos níveis de qualificação de jovens e adultos, rapidamente regrediremos se não se mantiver a mobilização social, o esforço e a prioridade atribuídos ao sector da educação e formação.

Só assim se tornaram possíveis os progressos significativos que alcançámos, em matéria de acesso, resultados e qualidade da educação. Esta continuidade não invalida, antes exige, a melhoria nos níveis de

eficiência e de equidade e a resolução dos constrangimentos existentes no sistema educativo.

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

Na última década, assistimos a uma melhoria progressiva dos níveis de qualificação da população portuguesa e a uma descida consistente do abandono precoce do sistema. Em 2011, a percentagem da população entre 20 e 24 anos que concluiu pelo menos o nível secundário atingiu 64,4%, e os níveis de saída precoce do sistema passaram numa década de 44,2% para 23,2%. Permanece, contudo, a necessidade de garantir ritmos elevados de recuperação que nos permitam superar o atraso e alcançar as metas com que nos comprometemos no horizonte de 2020. É, portanto, crucial que se promovam as políticas adequadas, envolvendo a sociedade no seu desenvolvimento e no acompanhamento dos progressos e resultados obtidos.

Num permanente esforço de prestação de contas à sociedade, importa difundir a informação adequada para que todos reconheçam os progressos realizados, compreendam os compromissos e metas assumidos e tenham oportunidade de contribuir para a melhoria do sistema.

É de extrema importância aperfeiçoar e disponibilizar atempadamente a informação necessária a uma mais completa avaliação das escolas, em especial no que se refere ao apuramento do valor acrescentado, isto é, a capacidade de cada escola para ultrapassar as dificuldades de partida dos seus alunos, designadamente as que decorrem dos contextos sociais em que a escola intervém. Deve, ainda, proceder-se à definição de um conjunto de indicadores de resultados e de qualidade, centrados nas dimensões caracterizadoras do que o CNE define como uma “boa escola”: equidade no acesso e nos percursos dos alunos e qualidade do sucesso para todos.

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

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

É necessário avaliar as consequências das medidas de restrição orçamental resultantes do programa de ajustamento com que o país está comprometido. Por outro lado, impõe-se um alerta continuado sobre os efeitos da crise nas escolas e nos percursos escolares dos alunos, de modo a evitar que tenham consequências nefastas no seu aproveitamento e frequência, sobretudo dos mais desfavorecidos.

Num país em que a maior parte das famílias não teve oportunidade de usufruir de uma escolaridade que hoje se considera mínima na Europa (Ensino Secundário regular ou profissional) e em que não é um dado adquirido a aposta numa escolaridade longa, é fundamental que não se criem obstáculos no acesso. As dúvidas de muitos jovens e famílias sobre as vantagens do cumprimento da escolaridade obrigatória têm sido agravadas num tempo em que a crise de emprego tem levado muitos a descreer da importância das qualificações no seu futuro profissional.

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

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

4 - Vencer as desigualdades tem de ser um objetivo permanente porque, apesar dos progressos realizados em termos de acesso e qualidade da educação, persistem problemas de equidade no sistema, situação que a crise que o país atravessa pode vir a agravar

O desafio de uma efetiva igualdade de oportunidades está longe de ser cumprido e impõe a mobilização de todos na sua construção.

Desigualdades face ao acesso

Na análise dos percursos escolares está bem patente a existência de alunos que não cumpriram a escolaridade. Impõe-se que cada nível da administração, cada instituição e cada pessoa, no âmbito das suas atribuições e possibilidades, unam esforços para a construção de uma efetiva Educação para Todos, bandeira da UNESCO. Perante dificuldades crescentes, a Ação Social Escolar, concretizada no âmbito de uma articulação local das várias valências sociais que intervêm na vida das crianças e dos jovens, pode desempenhar um papel decisivo na sua formação, em todos os níveis de ensino.

Desigualdades face ao sucesso escolar

Portugal tem um Ensino Básico que não se adequou suficientemente à evolução trazida pela democratização do acesso à educação e conseqüente diversificação da população escolar que o frequenta. Por outro lado, tornou-se, num curto período de tempo, num país também de imigração, o que coloca novos desafios à capacidade de enquadramento dos alunos provenientes de contextos de multiculturalidade e diversificação social extrema. As migrações hoje são múltiplas, complexas e instáveis. Não se é já um país só de emigração ou imigração mas de várias e temporárias migrações.

Os insistentes níveis de insucesso e o “desvio etário”¹ - indicadores estudados pelo CNE nos relatórios sobre o Estado da Educação – são reveladores das dificuldades de concretização de uma escola inclusiva e de qualidade para todos. A permanência de franjas da população discente

¹ Considera-se desvio etário o número de anos de diferença entre a “idade normal ou ideal” de frequência de um dado ano ou ciclo de escolaridade e a idade real dos alunos que os frequentam.

condenadas a trajetórias de insucesso recorrente não alterará positivamente a percepção, por parte das famílias, da relação prospectiva e benéfica entre os custos e as oportunidades decorrentes do prolongamento de estudos. Persistem profundas desigualdades sociais que estão na origem do insucesso escolar e comprometem a qualidade dos percursos educativos.

O CNE retoma, a este propósito, recomendações já anteriormente aprovadas que apontam para a necessidade de promover a melhoria das aprendizagens e intervir aos primeiros sinais de dificuldade, como forma de evitar a acumulação de insucessos e repetências nos percursos escolares. A melhoria da formação de professores constitui fator decisivo de mudança, assim como a focalização da avaliação externa das escolas nas aprendizagens e resultados escolares, desde que se considere o valor acrescentado do processo educativo.

Mas, insiste-se, a escola e a família, que desempenham um papel essencial na educação das crianças e jovens, terão por si sós enorme dificuldade em responder de forma isolada a todos os problemas. Cabe à sociedade em geral uma forte responsabilidade nessa missão e às autarquias, em particular, uma atenção privilegiada sobre os progressos educativos das suas populações, uma maior articulação dos recursos locais em torno de projetos de enquadramento educativo e social e a disponibilidade para proporcionar respostas mais atempadas aos problemas. O desenvolvimento harmonioso das crianças e jovens exige uma responsabilidade social de importância acrescida em situações de risco, que deve abranger a promoção de condições para a integração social, em que o papel das estruturas locais, em especial das autarquias, assume a maior importância.

Desigualdades entre gerações

Os relatórios sobre o Estado da Educação têm posto em evidência que a geração de portugueses com mais de 35 anos foi profundamente afetada pelo abandono escolar precoce, apresentando baixas qualificações face à geração mais jovem.

Em média, em 2011, nos países da UE27, 73,4% da população entre os 25 e os 64 anos completou o nível secundário de ensino, sendo que a

população entre os 20 e os 24 anos atinge 79,5%. No entanto, em Portugal, apenas cerca de 35% do grupo etário dos 25-64 anos alcançou este nível de qualificação, enquanto no grupo etário dos 20-24 anos 64,4% concluiu pelo menos o Ensino Secundário.

O acesso à educação de adultos deve ser considerado como um direito e um fator estratégico de desenvolvimento.

O reconhecimento e a certificação de saberes e competências já adquiridos podem constituir um excelente estímulo para a procura de mais educação e formação por parte dos cidadãos, para a aquisição de maiores competências de empregabilidade e melhoria de oportunidades num contexto de aprendizagem ao longo da vida.

Desigualdades entre regiões e entre municípios

A análise do “desvio etário” e dos resultados nos exames revelam diferenças entre regiões que importa aprofundar.

A equidade do sistema exige uma atenção redobrada às desigualdades que persistem neste domínio, muitas vezes denunciando efeitos negativos de políticas habitacionais segregadoras ou de desenvolvimento assimétrico do território nacional. Estas desigualdades impõem, designadamente, a correção de assimetrias na distribuição de recursos que são oferecidos a crianças e jovens de ambos os sexos e na qualidade dos seus percursos de aprendizagem que são oferecidos. Impõem também que se identifiquem os fatores que determinam a persistência de resultados mais baixos em determinadas regiões e municípios e dos níveis mais elevados de abandono precoce do sistema, com especial relevo para as Regiões Autónomas, para que a prazo a situação se possa inverter.

Desigualdades entre escolas

A análise dos resultados das escolas permite constatar a existência de profundas desigualdades na composição socioeconómica dos alunos que as frequentam, com repercussões evidentes na qualidade do sucesso dos seus alunos, em termos gerais. Há, no entanto, algumas escolas que têm

sabido compensar estas dificuldades, apresentando resultados que claramente as distinguem das suas congéneres.

O sistema aprende se acompanhar as estratégias destas escolas e as medidas de diferenciação positiva que disponibilizam, apoiando as que se revelarem mais promissoras e contribuindo para a sua divulgação.

Desigualdades entre sexos

As análises dos resultados escolares e do desvio etário apontam para a existência de desigualdades nos percursos escolares entre sexos. As desigualdades vão-se estabelecendo desde os primeiros anos de escolaridade como nos mostram os dados sobre o desvio etário. Seria importante que as escolas e os professores recebessem formação no sentido de um melhor conhecimento deste processo, que não é específico de Portugal mas que assume proporções preocupantes, designadamente em termos de abandono precoce da escolaridade (na região dos Açores este valor é superior, nos homens, a 50pp, sendo nas mulheres de 35,6pp, enquanto no Continente o abandono masculino é de 28,2pp e o feminino de 18,1pp).

5 - Uma melhor qualificação dos portugueses e o prolongamento da escolaridade obrigatória até ao 12º ano ou até aos 18 anos são opções políticas estruturais que correspondem a uma aposta social na nossa capacidade coletiva de escolarizar e qualificar adequadamente as novas gerações, num momento em que o conhecimento constitui, cada vez mais, um fator distintivo das pessoas, dos países e das economias

Escolarizar prolongadamente as crianças e os jovens requer que seja desenhada uma arquitetura de ensino e de formação de nível secundário não só capaz de acolher todos como, sobretudo, capaz de proporcionar um percurso educativo de qualidade a cada um, numa fase crucial da vida dos jovens de descoberta de si, dos outros e do mundo.

Acresce que os níveis de escolarização e de qualificação dos portugueses são ainda muito baixos, pese embora o incremento significativo da formação escolar e profissional nos últimos anos. Diversificaram-se as ofertas para acolher populações específicas, assim contribuindo para evitar abandonos precoces da escolaridade, e implementaram-se os

sistemas de reconhecimento e validação de competências que têm proporcionado a diminuição do número de adultos subcertificados.

No intervalo de uma década, o Ensino Superior diversificou-se também, novas oportunidades de formação foram criadas para novos públicos, as instituições desbravaram caminhos na sua ligação à sociedade e ao tecido empresarial e têm sabido fazer face aos crescentes constrangimentos financeiros que a situação do país impõe. A democratização do acesso ao Ensino Superior e a sua frequência generalizou-se, sendo hoje superior a 38% a taxa de escolarização dos jovens de 20 anos neste nível de ensino – mais de um em cada três jovens de 20 anos frequenta o Ensino Superior.

As dificuldades exigem políticas adequadas e esforços redobrados dos sistemas de educação e formação e das suas práticas, mas também mais uma vez o envolvimento das instituições e atores sociais e das estruturas do tecido empresarial. O contributo das empresas pode ser decisivo, quer pela valorização das qualificações em novas admissões, quer pela aposta na elevação do nível de qualificação dos seus colaboradores ou na promoção do seu desenvolvimento profissional. A sua intervenção contribuirá inequivocamente para a assunção da importância do desenvolvimento das competências transversais, em todas as ofertas educativas/formativas, como sejam a capacidade de iniciativa, as competências digitais e de comunicação, incluindo em língua estrangeira, que aumentam as perspetivas de emprego.

Além disso, é necessário que se proceda à revisão e à reorientação das prioridades de educação e formação de adultos, tendo em vista permitir que todos os cidadãos possam não só atingir os novos patamares educacionais exigidos, como também ver dignamente reconhecidos os níveis de educação e formação adquiridos ao longo da vida.

6 - A concretização da autonomia das escolas e a clarificação das competências da administração central, dos municípios e das escolas/agrupamentos são fatores imprescindíveis para uma crescente adequação entre processos e resultados

A clarificação das competências da administração central, dos municípios e das escolas/agrupamentos deverá valorizar critérios de proximidade e,

consequentemente, o conhecimento mais fiel das realidades sociais e escolares, o envolvimento dos parceiros sociais de cada contexto, a responsabilização de todas as entidades nacionais, regionais e locais com intervenção na educação e formação de crianças, jovens e adultos. Na concretização da autonomia das escolas, igualmente se deverá valorizar a articulação estratégica entre todos os intervenientes, o projeto educativo proposto e a gestão pedagógica, administrativa e financeira que lhe dará corpo.

A este propósito, o CNE tem chamado a atenção para os disfuncionamentos e perdas de “produtividade” que derivam da permanente instabilidade e sobreposição legislativa, que desorientam e desfocam os atores educativos dos seus objetivos primordiais. As Regiões Autónomas refletem bem as dificuldades que decorrem do ajustamento permanente a alterações legislativas excessivamente frequentes que se têm registado na Educação.

Sendo certo que, nos últimos anos, a intervenção de alguns municípios na área da educação tem evoluído positiva e consideravelmente, intervenção essa que ultrapassa, muitas vezes, as responsabilidades que legalmente e em termos de transferências financeiras lhes são cometidas, não existe ainda uma matriz global que permita uma assunção conjunta de compromissos entre o Ministério da Educação e Ciência, as Autarquias e as Escolas. Sem prejuízo da definição dessa matriz, a assunção pelas autarquias da responsabilidade social que lhes cabe na educação das respetivas populações tem vindo a afirmar-se. Acresce, ainda, a necessidade de criar adequados sistemas de informação entre o MEC e a Administração Local que possibilitem uma visão integrada desta função do Estado, designadamente no âmbito da execução financeira, conferindo eficiência e eficácia aos processos de acompanhamento e controlo.

As cartas educativas, instrumentos de planeamento e de gestão da rede escolar ao nível concelhio, devem ser dinâmicas e estar mais integradas nas competências de nível local, municipal e até supramunicipal, sempre que a dimensão dos municípios o aconselhe. Estes instrumentos e a sua gestão ao longo do tempo podem fomentar maior participação social na educação, agregando não só mais parceiros, como também parceiros mais comprometidos.

Incrementar a responsabilização dos municípios por todos os que vivem nos seus territórios e dar consistência a cada comunidade educativa, fazem parte do desafio que se coloca a todos os atores do sistema educativo – encontrar os caminhos concretos que permitam melhores aprendizagens, sem segregação dos alunos e sem reprodução das desigualdades sociais.

B - Recomendações Específicas

1 - Educação de Infância e Ensinos Básico e Secundário

Promoção da equidade na educação

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

Esta situação apela a uma monitorização mais sistemática, não só das condições de acesso à educação de infância, mas também da qualidade dos processos educativos e de funcionamento dos estabelecimentos. Para que a educação a este nível possa melhor cumprir a sua missão de primeira etapa da educação básica das crianças e de promoção da equidade nos percursos escolares subsequentes, a formação de educadores (inicial e contínua) e a correta aplicação das orientações curriculares estabelecidas desempenham um papel fundamental.

Importa prosseguir a universalização da educação de infância, proporcionando a sua frequência a todas as crianças, em particular às crianças a partir dos 4 anos de idade, de acordo com a meta da UE 2020.

Combate a atrasos sistemáticos na escolaridade dos alunos

O desfazamento etário dos alunos em relação à idade modal de frequência está generalizado a todos os graus de ensino, o que evidencia o recurso frequente à retenção em detrimento de outras medidas mais

eficazes que possam agir sobre as dificuldades de aprendizagem que apresentam. Este fenómeno é gerador de desmotivação e abandono escolar precoce, o que reverte em desfavor da equidade e da eficácia do sistema, das condições para a universalização da escolaridade obrigatória de 12 anos e do cumprimento das metas com que nos comprometemos a nível europeu.

A persistência destes desvios apela a uma mudança profunda nas práticas escolares procurando centrar a intervenção nas dificuldades que afetam a aprendizagem e agir sobre elas atempadamente. O CNE tem defendido a necessidade de encontrar alternativas pedagógicas, de modo a que os alunos trabalhem mais e aprendam mais nas escolas, beneficiando dos apoios de que necessitam. Esta mudança exige, porém, maior número de professores e de psicólogos nas escolas, com formação adequada para intervirem aos primeiros sinais de dificuldade, e maior autonomia das escolas para organização dos recursos a disponibilizar.

Tratando-se de um fenómeno com contornos nacionais, o desvio etário apresenta especificidades regionais que são recorrentemente confirmadas nos resultados das provas de aferição e de exames nacionais. A persistência destes desvios recomenda a realização de estudos mais aprofundados sobre as causas de ocorrência sistemática destas situações. Também o estudo dos fatores presentes nas regiões onde há menor retenção e que, simultaneamente, apresentam resultados superiores à média em provas nacionais poderá contribuir para elucidar a problemática, identificando práticas bem sucedidas que ajudem a inverter a situação.

O CNE recomenda ainda que sejam lançadas e devidamente acompanhadas iniciativas dirigidas a grupos já identificados como apresentando maiores dificuldades nos seus percursos escolares: alunos do sexo masculino, alunas e alunos provenientes de meios sociais desfavorecidos, da imigração e de minorias étnicas.

A solução deste problema de novo apela a uma responsabilização social alargada, sendo importante a intervenção das autarquias, em especial no papel que lhes compete de mobilização e articulação de entidades e esforços para apoio às famílias e às escolas em cada concelho.

Aposta na transparência e comparabilidade dos resultados da aprendizagem

A avaliação dos resultados de aprendizagem dos alunos é um indicador fundamental para a monitorização do sistema, para informar sobre os constrangimentos ao seu bom funcionamento e para traçar as linhas de política que permitam dotá-lo de maior eficácia face aos desafios assumidos.

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

Para o desenvolvimento destes instrumentos de monitorização do sistema, após os esforços de lançamento e consolidação que vêm sendo desenvolvidos, o CNE recomenda que se aposte na transparência e comparabilidade dos resultados. Esta aposta implica também uma clarificação dos fatores de enquadramento social e cultural das escolas, que permitam analisar os resultados à luz do valor acrescentado com que cada escola contribui e da diversidade de ofertas educativas que disponibiliza.

Cumprimento da nova obrigatoriedade escolar, em condições de equidade e de justiça

O CNE considera que a nova escolaridade universal e obrigatória até ao 12º ano ou até aos 18 anos de idade deve ser aproveitada como uma oportunidade para o país investir mais em educação e melhorar a qualificação dos seus jovens, com equidade e justiça social, mesmo no contexto de escassez de recursos financeiros que o país atravessa. O seu cumprimento é um dever de toda a sociedade portuguesa e não apenas dos jovens, dos professores ou dos governantes, sendo necessária a participação de todos os atores sociais.

Gerar oportunidades educativas de qualidade para todos os alunos é um dos meios para o conseguir e requer que os agrupamentos escolares, as escolas e os centros de formação se preparem com tempo e muita ponderação para, sem descurar a exigência, flexibilizar a gestão de

programas, adequando e diferenciando os currículos e as práticas educativas em função da heterogeneidade social e cultural dos seus alunos.

Defende-se, igualmente, a reorganização da rede de ofertas de ensino e formação, alargando a oferta dos percursos de dupla certificação e uma maior ligação às empresas e ao mundo do trabalho, de modo a permitir a exploração concreta dos interesses dos alunos no processo de construção da sua identidade vocacional, bem como o desenvolvimento da sua formação geral e profissional.

Currículo aberto e coerente, atento às mudanças, construído e revisto de forma participada, respeitador da autonomia das Regiões e das instituições e da competência profissional dos atores

O CNE recomenda que o modo de fazer ou rever os currículos seja periódico, participado, fundado em estudos, adequado aos destinatários, coerente em todas as suas componentes e na relação dos meios com os fins. Deve ter em conta as características e necessidades da sociedade contemporânea, os novos conhecimentos e novas competências necessários para enfrentar positivamente o futuro e, simultaneamente, construir a base da sociedade do conhecimento. O referencial europeu de competências-chave deve ser plenamente adotado.

A população escolar é muito diferente da que acedia à escola há 30 ou 40 anos. Aprendizagens antes feitas em casa e com a família são hoje incumbência da escola - aprendizagens sociais, culturais, emocionais, diferentes formas de aprender... O currículo deve, por isso, ser vasto e rico, abranger tanto as disciplinas consideradas “estruturantes” como outras que convocam formas de aprendizagem menos assentes no raciocínio lógico-dedutivo e mais noutros tipos de inteligência e assim poder acolher todos de forma diferente, embora para atingir resultados afins.

Deve também ser aberto, contemplar um tronco comum e permitir adaptações personalizadas, ou seja, ser um currículo europeu, nacional e com espaços crescentes de opção individual. Recomenda-se igualmente que o currículo seja suficientemente aberto para acolher especificidades

regionais, de que o Currículo Regional do Ensino Básico (CREB) é um exemplo.

A Região Autónoma dos Açores formulou um currículo regional que está agora a dar os primeiros passos; a Madeira optou pela introdução de componentes regionais em algumas disciplinas. Em ambos os casos, o objetivo é favorecer o sucesso dos alunos, criando oportunidades de aprendizagem a partir da sua realidade mais próxima, tornando-a mais significativa, mas ao mesmo tempo construindo e afirmando uma identidade específica.

Importa que o currículo nacional adquira a abertura indispensável à integração destas práticas e que seja capaz de acolher os seus aspetos positivos.

Autonomia das escolas e descentralização

Os problemas educativos que Portugal ainda revela não podem prescindir para a sua resolução de uma responsabilidade social alargada que comprometa e promova a cooperação, empenhada e harmoniosa, entre os vários níveis de administração.

O CNE recomenda que se incentive a celebração dos contratos de autonomia entre as escolas/ agrupamentos de escolas e a tutela, tendo em vista ampliar a responsabilidade pelos processos e resultados educativos. Considera também que deve haver um inequívoco reforço da concentração das atividades de gestão pedagógica nas escolas, o mais perto possível dos alunos, permitindo, mesmo nas escolas agrupadas, a aplicação de um projeto educativo próprio. De igual modo, vê como fundamental que se estimule o funcionamento dos órgãos de gestão pedagógica intermédia, com uma dimensão apropriada, e se promova o seu envolvimento nas principais decisões da vida das escolas/agrupamentos.

Acresce que o processo de avaliação externa das organizações escolares deve estar mais articulado com as políticas de descentralização e de autonomia das escolas/agrupamentos de escolas, sendo que o aprofundamento da autonomia e a sua contratualização devem constituir uma das premissas básicas da avaliação externa. De outro modo, pode

tornar-se um moroso e inconsequente processo burocrático que descredibiliza as próprias avaliação e a autonomia. O CNE recomenda, ainda, que se reforcem os mecanismos de autoavaliação das escolas e de prestação de contas.

O caminho já feito em prol do reforço da autonomia das escolas/agrupamentos de escolas tem contribuído para reforçar a centralidade do território e o envolvimento sociocomunitário na promoção da educação de todos os cidadãos e ao longo da vida, o que constitui um enorme potencial para o futuro desenvolvimento da educação em Portugal. No entanto, o desigual envolvimento territorial dos atores sociais locais requer a consideração de vários ritmos de desenvolvimento da descentralização da educação, desde que considerados todos dentro de um cenário mais global e claro de evolução, sendo que o CNE considera que a única entidade local com legitimidade democrática para assumir mais responsabilidades pela educação é o município.

Nesse sentido, o CNE recomenda que se reveja e estabeleça, de forma clara e sucinta, utilizando uma matriz organizada em domínios e níveis de decisão¹, o enquadramento legal das competências das autarquias em matéria de educação, que preencha eventuais lacunas identificadas e, sobretudo, integre, harmonize e simplifique a diversa legislação existente, em especial nas suas interfaces com a administração central e a autonomia das escolas, ficando claro o que compete a cada um e aquilo por que cada um deve prestar contas e ser avaliado.

Por outro lado, deve ser definido, de forma estável, o enquadramento financeiro e o financiamento das autarquias no domínio da educação de acordo com as reais competências descentralizadas e através de critérios transparentes e objetivos, de âmbito nacional, assentes em indicadores que caracterizem o concelho em termos educativos, como sejam, entre outros, o número de alunos a escolarizar, as características geográficas e sociais do território abrangido, as condições e tipologia da rede e do parque escolar e o diagnóstico elaborado no âmbito da Rede Social.

¹ Por exemplo, os utilizados no estudo: «Regards sur l'Education 2012 – Les Indicateurs de L'OCDE».

Os conselhos gerais das escolas/agrupamentos de escolas e os conselhos municipais de educação (CME) têm favorecido uma lenta e progressiva assunção de responsabilidades no campo da educação por parte dos agentes sociais locais, pelo que se apela a uma mais efetiva descentralização da educação, considerando os CME órgãos imprescindíveis de carácter consultivo e reforçando-se, ao mesmo tempo, o papel regulador da administração central. Não sendo esta uma matéria em que haja um consenso alargado, o CNE recomenda o reforço do diálogo entre os agentes locais, e entre estes e a administração central, bem como a realização de estudos que apresentem um retrato nacional das condições existentes, das vantagens e inconvenientes de descentralizar outras competências no domínio da educação.

A criação, desenvolvimento ou revitalização do conselho municipal de educação – conselho local da educação no contexto dos Açores -, pode constituir uma estratégia importante de concertação e coordenação da educação a nível local, nomeadamente quanto à melhoria dos resultados de aprendizagem, à redução do abandono desqualificado, à mobilização de recursos locais, a gerir de forma integrada para a concretização destes fins.

As atividades de enriquecimento curricular — AEC — constituem, apesar de muitas limitações, uma experiência de maior envolvimento das autarquias nas atividades de apoio ao ensino, pelo que o CNE entende que se deve proceder a uma cuidadosa avaliação das AEC, destacando as experiências dos níveis de responsabilidade na administração educacional.

2 - Orientação escolar e profissional

Uma função estratégica na qualificação

A orientação escolar e profissional deve desempenhar um papel estratégico na elevação dos níveis de qualificação da população portuguesa, ao facilitar o acesso à informação sobre a oferta de educação e formação disponível, ajudando jovens e adultos na construção de uma identidade pessoal e vocacional. Não se preconiza, no entanto, o encaminhamento precoce dos jovens para a frequência de vias de formação profissional/vocacional.

A orientação escolar e profissional deve também desempenhar uma função muito relevante nos processos de reconhecimento, validação e certificação de competências, acompanhando e alicerçando a construção de percursos formativos e profissionais.

A expansão e diversificação das alternativas de formação e a sua procura por parte de novos públicos exigem uma presença mais próxima dos serviços de orientação, quer nas escolas, quer noutras estruturas da comunidade, que a indefinição do sector tem vindo a prejudicar.

A orientação educativa dos jovens é uma das áreas de atividade das escolas que é mais colocada à prova no cumprimento da nova escolaridade universal e obrigatória até ao 12º ano ou até aos 18 anos de idade. Importa, por isso, melhorar as condições em que tal serviço é proporcionado aos alunos no termo da escolaridade básica e ao longo da nova escolaridade obrigatória, bem como as estratégias de trabalho com os alunos e as suas famílias tendo em vista a redução do absentismo e do insucesso escolar.

O CNE recomenda a definição de uma política clara para a orientação escolar e profissional que possa reforçar as estruturas já instaladas e integrar as necessidades decorrentes da expansão e diversificação do sistema de educação e formação, tendo em conta os critérios já propostos no *Estado da Educação* de 2011:

Favorecer a aquisição da capacidade de orientação ao longo da vida;

Facilitar o acesso de jovens e adultos aos serviços de orientação;

Desenvolver a qualidade e flexibilidade na prestação de serviços de orientação vocacional, atendendo à natureza dos destinatários;

Definir uma política de recrutamento de profissionais de orientação que reconheça a natureza especializada do aconselhamento vocacional;

Equilibrar o rácio psicólogo/alunos e reduzir a dispersão geográfica do atendimento;

Incentivar a coordenação e cooperação dos diversos intervenientes a nível nacional, regional e local.

3 - Ensino Superior

Sustentar mudanças e melhorias sistémicas

A autonomia de que gozam as instituições de Ensino Superior foi enquadrada por um novo modelo de organização e gestão (Regime Jurídico das Instituições de Ensino Superior -RJIES) que introduziu muitas mudanças no governo das instituições. A mais importante, no caso das instituições públicas, foi, sem dúvida, a criação dos Conselhos Gerais, órgãos que representam a passagem de um modelo colegial de múltiplas sedes de governança institucional para um modelo em que este órgão assume as responsabilidades pelo governo das instituições e onde participam elementos externos, incluindo o seu próprio presidente. O modo como cada uma adotou a organização institucional que considerou mais adequada à concretização da sua missão e à especificidade do contexto em que desenvolve a sua ação constitui uma experiência diversa que necessita de tempo para a sua completa apropriação. Disfuncionalidades observadas na aplicação do novo modelo de governo das instituições podem e devem ser corrigidas ao nível dos seus próprios estatutos e regulamentos, pelo que se recomenda que não sejam efetuadas alterações legislativas prematuras ao quadro geral definido no RJIES.

A possibilidade aberta às instituições que reuniram condições para optarem por se constituírem como fundações públicas com regime de direito privado começa agora a estabilizar-se após um esforço considerável de organização gestonária e financeira, de ligação à sociedade e do envolvimento da comunidade académica. Enquanto vertente inovadora de um modelo de autonomia reforçada conferida a instituições do Ensino Superior públicas, recomenda-se que a sua experiência seja mantida e sujeita a avaliação específica.

A rede de Ensino Superior, as suas instituições e os cursos que oferecem caracterizam-se por uma grande dispersão territorial, evidenciando sobreposições que, em última análise, impedem o desenvolvimento de centros de referência em muitas áreas do saber. A situação requer a intervenção urgente da tutela na regulação do sistema. A preocupação

com a otimização dos recursos existentes no Ensino Superior e a criação de maior massa crítica deverão orientar a reorganização e diferenciação da rede de Ensino Superior, tendo em conta a importância deste nível de ensino para o desenvolvimento harmonioso de todas as regiões do país.

No que concerne ao Ensino Superior privado, seria de prever maior flexibilidade legal nos modelos institucionais relativos às entidades instituidoras, no sentido de uma maior agilização dos processos de transmissão, integração ou fusão dos estabelecimentos e num esforço de concentração de recursos.

As dificuldades com que o país se debate têm impedido o cumprimento do reforço de financiamento previsto aquando da celebração do Contrato de Confiança com as instituições de Ensino Superior em 2010. Anualmente, as instituições têm vindo a ser confrontadas com muitas limitações e restrições à gestão dos seus orçamentos, enquadradas nos diplomas orçamentais do Estado, designadamente, cativações das dotações orçamentais inscritas, provenientes quer do OE, quer das receitas próprias arrecadadas pelas instituições. A situação existente coloca graves limitações à autonomia institucional do Ensino Superior.

Deverão ser envidados todos os esforços para manter e, se possível, aumentar os níveis de financiamento afeto à atribuição de bolsas de estudo aos estudantes carenciados, condição essencial ao desenvolvimento da equidade do sistema.

Conselho Nacional de Educação
05 de dezembro de 2012
A Presidente, *Ana Maria Bettencourt*.

CAPÍTULO II

**Recomendação
sobre**

“Autarquias e Educação”

**Recomendação n.º 6/2012
do Conselho Nacional de Educação**

(publicado no Diário da República n.º 227, 2.ª Série, de 23 de novembro de 2012)

Recomendação

sobre

“Autarquias e Educação”

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação elaborado pelos Conselheiros Alfredo Monteiro da Costa, Maria José Rau e Mariana Cascais, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 22 de outubro de 2012, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim a sua terceira Recomendação no decurso do ano de 2012.

Recomendação

1 - Contexto

1.1 - O exercício de competências pelas Autarquias Locais na área da educação enquadra-se no princípio da responsabilidade do Estado, no quadro de um sistema educativo nacional concebido e organizado como um elemento da unidade do Estado e da identidade nacional.

Para este objetivo devem concorrer os vários níveis de poder – local, regional e nacional – num quadro jurídico-institucional claro, com competências legalmente definidas, numa lógica de complementaridade e subsidiariedade, que garanta que cada nível de poder possui as capacidades técnico-políticas para o desenvolvimento das suas atribuições e, simultaneamente, os meios necessários para a concretização das competências de que é responsável.

As preocupações associadas diretamente à relação entre as políticas na área da educação – nas quais se insere o processo de transferências – e a necessidade de que qualquer medida nesta área deva contribuir para a

valorização do serviço público de educação, constituem reservas que se colocam do ponto de vista da distribuição de competências entre os vários níveis da Administração Pública e, no que respeita às autarquias, à sua autonomia, às suas atribuições e às suas competências, no quadro do processo de delegação/contratualização.

1.2 - Em Portugal e no caso da educação, o papel das autarquias definido na Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE)¹ é amplo mas genérico e carece, tendo em consideração toda a legislação posteriormente aprovada, de um enquadramento atualizado e mais preciso. Consta, no artigo 3º, como um dos princípios organizativos *“descentralizar, desconcentrar e diversificar as estruturas e ações educativas, de modo a proporcionar uma correta adaptação às realidades, um elevado sentido de participação das populações, uma adequada inserção no meio comunitário e níveis de decisão eficientes”*. Consta ainda no mesmo artigo o princípio de *“contribuir para desenvolver o espírito e a prática democráticos, através da adoção de estruturas e processos participativos na definição da política educativa, na administração e gestão do sistema escolar e na experiência pedagógica quotidiana, em que se integrem todos os intervenientes no processo educativo...”*. Estabelece-se também, no artigo 43º como um dos princípios gerais da Administração o *“sistema educativo ser dotado de estruturas administrativas de âmbito nacional, regional autónomo e local, que assegurem a sua interligação com a comunidade mediante adequados graus de participação dos professores, dos alunos, das famílias, das autarquias, de entidades representativas das atividades sociais, económicas e culturais e ainda de instituições de carácter científico”*.

Em Portugal Continental² tem-se assistido, desde 1974, a um progressivo desenvolvimento e incremento da atividade municipal no domínio educativo e reconhece-se que o Poder Local, com a autonomia que lhe é atribuída na Constituição da República, tem conferido, regra geral, à educação e ao ensino um estatuto de prioridade na sua intervenção,

¹ Lei de Bases do Sistema Educativo, aprovada pela Lei n.º 46/86, de 14 de Outubro, alterada pelas Leis n.º 115/97, de 19 de Setembro, 49/2005, de 30 de Agosto, e 85/2009, de 27 de Agosto.

² Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira existe um enquadramento diverso assente nas autonomias regionais, com competências de orientação pedagógica e de gestão administrativa mais acentuadas.

mobilizando a comunidade para a reflexão e ação a favor da concretização deste direito fundamental de todos os cidadãos.

O processo de delegação de competências nos municípios, em matéria de educação, por via da contratualização, desenvolvido a partir de 2008, não traduzindo uma orientação clara de descentralização, envolve um processo de transferência de encargos para as autarquias, atribuindo-lhes, por vezes, o papel de executores das políticas definidas pela administração central, nem sempre em sintonia com o princípio da autonomia do poder local e nem sempre facilitando um efetivo aproveitamento das reais possibilidades que o princípio da subsidiariedade comporta.

1.3 - A questão da insuficiência de verbas tem assumido e assume hoje particular pertinência num quadro em que a transferência de receitas para as autarquias, no que se refere à educação, se faz através do Fundo Social Municipal, que é um novo instrumento criado pela atual Lei das Finanças Locais¹ e tem um “*plafonamento*” pré--determinado, podendo-se considerar, frequentemente, insuficiente em relação aos investimentos assumidos pelas autarquias ao nível das competências na área da educação.

O inquérito da Associação Nacional de Municípios Portugueses, realizado em 2009², dirigido às 112 autarquias com competências transferidas na área da educação, em que se procurava caracterizar o seu “grau de satisfação” no que se refere à relação entre competências e verbas transferidas, teve resultados, de alguma forma, previsíveis: i) em matéria de “manutenção” de escolas do 2º e 3º ciclo, 50,6% consideram a verba insuficiente; ii) em matéria de “apetrechamento”, 48% consideram a verba insuficiente; iii) em matéria de atividades de enriquecimento curricular 49% consideram a transferência financeira insuficiente; iv) quanto a pessoal não docente, não foi apurada uma quantificação, mas muitos são os municípios que registaram encargos adicionais com ADSE, seguros, medicina ocupacional e gestão administrativa. Aquando do inquérito, um município tinha já denunciado o contrato e outros três ponderavam a sua denúncia.

¹ Lei nº 2/2007, de 15 de Janeiro.

² “Transferências de competências: impacto das novas regras nas autarquias”, Setembro de 2009.

1.4 - A participação dos cidadãos na tomada de decisões em relação às instituições em que se organizam as sociedades é um direito democrático, que a Constituição consagra: o direito das comunidades a participar na definição da política educativa, assim como o direito a tomar parte na vida pública e na direção dos assuntos públicos do país.

Trazer para o domínio do local as atribuições e competências que aí podem ser exercidas com níveis de racionalidade e de eficácia mais elevados e articular o local e o global, pode trazer novos ganhos de cidadania e reforçar a democracia.

Os problemas educativos que Portugal ainda revela não podem prescindir, para a sua resolução e como consagram a Constituição e a LBSE, de uma responsabilidade social alargada que comprometa e promova a cooperação, empenhada e harmoniosa, entre os vários níveis de poder.

Num recente estudo divulgado pela OCDE¹ é analisada a questão de quem toma as decisões chave nos sistemas educativos, tendo-se identificado quatro principais domínios de decisão: 1) organização do ensino; 2) gestão do pessoal; 3) planificação e estruturas e 4) gestão dos recursos – e 4 níveis de decisão: o estabelecimento de ensino; o executivo local; o executivo regional e o executivo central.

Portugal situa-se, num total de 36 países analisados, em todos os parâmetros, na zona em que predomina a decisão a nível central, sendo a decisão a nível local mínima, se não mesmo, em alguns domínios, inexistente. No estudo refere-se que *“desde o início dos anos 80 um dos objetivos das reformas da educação foi no sentido de dar maior poder de decisão aos níveis mais próximos dos cidadãos – local e estabelecimento de ensino – do sistema educativo, mas que, paradoxalmente, muitos países aumentaram a influência do executivo central na fixação de normas, na definição de programas e na organização de avaliações”*. Ao observarem-se as tendências, também se refere que *“entre 2003 e 2011 a tomada de decisão centralizou-se em cerca de metade dos países analisados, em particular no Luxemburgo e em Portugal, e descentralizou-se na Austrália e na Islândia”*.

¹ «Regards sur l'Education 2012 – Les Indicateurs de L'OCDE».

Os resultados divulgados por este estudo, bem como a experiência vivida nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira justificam, num momento em que está decidida a extinção, a partir de 31 de Dezembro de 2012, das Direções Regionais de Educação¹, uma reflexão sobre a existência de entidades administrativas regionais, considerando-se nessa reflexão a análise do papel desempenhado pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional.

2 - Pontos Críticos

Perante este enquadramento, os Conselheiros relatores nomeados² como responsáveis pela apresentação de uma recomendação sobre o tema “Autarquias e Educação” identificaram cinco questões que foram analisadas e debatidas nas audições³ havidas:

2.1 - Complexidade, sobreposição, incoerência e instabilidade legislativa

De uma análise da legislação em vigor sobre as competências das autarquias em matéria de educação, entre 1984 e 2012, resulta a constatação, para além de grande complexidade e incoerência, de sobreposições, agravadas por uma frequente instabilidade legislativa.

Como caso paradigmático analisou-se a questão do “apetrechamento e manutenção dos estabelecimentos de ensino” e, como extremos, considerou-se a relação do que é transferido para os municípios com

¹ Decreto-lei n.º 125/2011, de 29 de Dezembro

² Despacho n.º 6/PR/2012: Alfredo Monteiro da Costa, Maria José Rau e Mariana Cascais.

³ 25 de Maio de 2012: Fernando Paulo – Vereador da C. M. de Gondomar; Maria Fernanda Franchi – Vereadora da C. M. de Odivelas; Idalina Gonçalves Costa – Vereadora da C. M. de Idanha-a-Nova; Manuel Brito – Vereador da C. M. de Lisboa; Beralduino Pinto – Presidente da C. M. de Macedo de Cavaleiros; Clara Cruz – Diretora do Educatís, C.F. de Escolas dos concelhos de Benavente, Coruche e Salvaterra de Magos; João Pinhal – Instituto de Educação da U. L.; Jorge Martins – FPCE Universidade do Porto e Universidade Lusófona do Porto. Norberto Patinho – Presidente da Câmara Municipal de Portel.

21 de Junho de 2012: Vanessa Silva – Vereadora da C.M. do Seixal; Ana Clara Justino – Vereadora C.M. Cascais; João Pinhal – Instituto da Educação da U.L.; Jorge Martins – FPCE Universidade do Porto e Universidade Lusófona do Porto.

16 de Outubro de 2012: José Maria Ministro dos Santos – Presidente da C. M. de Maфра; Vanessa Silva – Vereadora da C.M. do Seixal; Carla Tavares – Vereadora da C.M. da Amadora; António Matos - Vereador da C.M. da Almada.

competências contratualizadas e o que, em simultâneo, também pode ser ou estar já transferido para certas escolas ou para a administração central através de empresas públicas (por ex. a Parque Escolar E.P.E.).

2.2 - Educação nacional, municipalização e autonomia das escolas: programas de governo, projeto local de educação ou projetos educativos da escola

Existem orientações distintas mas não antagónicas, umas no sentido de uma escola “única e nacional” e outra, complementar desta, que permite inserir na escola componentes e “especializações” de carácter e âmbito municipal ou local. A relação entre estas orientações, frequente em diversos países, não pode prescindir, para não pôr em causa a harmonização e rentabilização de recursos e esforços, de uma clarificação dos âmbitos dos programas e dos projetos aos vários níveis de decisão (nação, município e escola). As componentes locais dos currículos escolares podem, sem pôr em causa o currículo nacional, constituir, pelo contrário, uma mais-valia e contribuir para um processo de aprendizagem mais rico e pedagogicamente adequado.

Como caso paradigmático analisaram-se as AEC porque, sendo uma competência que poderá estar mediante contratualização, totalmente transferida para as autarquias com base em orientação e enquadramento central preciso e restrito, há, contudo, legislação posterior que não só sugere que as AEC integrem componentes que devem caber ao currículo que se pretende *nacional*, como também prevê que elas sejam integralmente geridas e executadas pelas escolas.

2.3 - Descentralização ou delegação de competências

Mais do que de um efetivo processo de descentralização, as transferências de competências para as autarquias têm assentado, nos últimos anos, numa delegação de competências estabelecida em sede de um instrumento de contratualização, anualmente renovado, na base de financiamento consignado e sujeita a uma tutela de mérito por parte da administração central.

Um procedimento deste tipo, para além de poder ser causador de atropelos e ingerências não permite, por parte das autarquias, assegurar uma continuidade de orientação e um progresso controlado e monitorizado, com condições para prestação de contas perante os municípios e o país. Não permite ainda a criação, dentro das autarquias, de recursos técnicos e humanos com as competências necessárias para assegurar uma resposta continuada com a qualidade e a quantidade pretendidas.

Reconhece-se que os complexos - e, em alguns casos, de difícil resolução - problemas em matéria de exercício de competências e poderes, associados a uma intervenção crescente da autarquia no meio escolar e os impactos no domínio da própria organização da estrutura municipal para responder não só a novas competências, mas também ao aumento significativo de pessoal daí decorrente, implicam uma reflexão sobre o modelo de evolução das transferências. Devem processar-se de um modo uniforme e simultâneo para todos os municípios, ou antes, com base num modelo que se pode designar de “geometria variável” ou, ainda, num percurso construído e progressivamente estabilizado e generalizado.

2.4 - Conselhos Municipais de Educação (CME), cartas educativas e planeamento supra ou intermunicipal

O vasto âmbito das competências de um órgão consultivo como são os CME, bem como a dimensão da sua composição, faz prever, sobretudo em municípios de grandes dimensões, que as condições do seu funcionamento e a capacidade de operacionalização das suas decisões se vão revelar de extrema dificuldade e possível ineficácia ou mesmo irrelevância. Acresce a este aspeto a necessidade de, em especial em municípios de menor dimensão, assegurar um esforço acrescido de concertação para assumir questões importantes de articulação supra ou intermunicipal.

Podendo-se verificar que, quer ao nível das competências, quer ao nível da composição dos CME, o legislador foi pormenorizado, reconhece-se, contudo, que quanto a competências considerou, para além das consultivas, outras claramente executivas e, quanto à composição,

esqueceu entidades essenciais em matéria de educação, como sejam as escolas e os agrupamentos.

Sobre a natureza, importa dizer que os CME são, nos termos da legislação em vigor, um órgão consultivo do respetivo Município, criado com o intuito de fomentar a participação nas decisões relativas à educação e promover o debate entre os parceiros educativos, sobre diversos temas ligados às questões da educação.

No entanto, a lei estabelece como competências destes órgãos, entre outras, a «coordenação do sistema educativo e articulação da política educativa com outras políticas sociais, em particular nas áreas da saúde, da ação social e da formação e emprego», tarefa quase impossível de cumprir no quadro de um órgão consultivo, com a composição que é conhecida.

Porém, o papel social que as autarquias e, cada vez mais também as escolas, não podem deixar de desempenhar e a que se não têm furtado, justifica ainda que se estabeleça uma articulação mais sólida e organizada com a Rede Social¹ e os Conselhos Locais de Ação Social (CLAS).

Como caso paradigmático que pode resultar da dificuldade de operacionalização dos CME, identificou-se a diluição da responsabilidade em assegurar o “apoio psicológico e orientação escolar e profissional” que o artigo 26º da LBSE consagra. Na informação atualmente disponível, parecendo que se continuam a considerar necessários se não mesmo imprescindíveis, não se consegue perceber como, a nível nacional, são assegurados e se organizam. Aonde estão os profissionais, cujo perfil compete ao Ministério da Educação e Ciência definir e cabe às escolas fixar como utiliza? Quem, a nível nacional, os contrata e paga e quem assegura, em tempo útil, a sua disponibilidade para todas as escolas que deles necessitem?

¹ Decreto-Lei n.º115/2006, de 14 de Junho.

2.5 - Enquadramento financeiro e financiamento

A Lei das Finanças Locais faz assentar o financiamento das autarquias na consignação de verbas e num regime de consistência e coerência com o elenco de competências delegadas.

Os pressupostos financeiros enunciados baseiam-se em valores que se tem considerado corresponderem a um financiamento e a um investimento insuficientes. A experiência passada e recente sobre o diferencial entre os recursos transferidos e os custos reais suportados para o necessário exercício dessas competências, tem constituído uma das dificuldades da administração local. Refere-se, a título de exemplo, a experiência decorrente das transferências em matéria de ação social e transportes escolares em 1984 e de alargamento, em 1998, do âmbito dos transportes escolares e da assunção, em 2007, de certas competências contratualizadas, o que evidencia uma avaliação aproximada do impacte deste processo nos meios e capacidade financeiras dos municípios.

As preocupações formuladas por alguns municípios revelam que o processo de delegação de competências pode abrir espaço, em muitas situações, à restrição do carácter universal e gratuito dos serviços e bens educativos.

3 - Recomendações

O contexto geral do papel das autarquias em matéria de educação que se apresentou, o conhecimento e a valorização do trabalho que se vem desenvolvendo há vários anos e muito do empenhamento e dos esforços envolvidos, bem como os pontos críticos identificados, fundamentam as seguintes recomendações:

1) Rever e estabelecer, de forma clara e sucinta, utilizando uma matriz organizada em domínios e níveis de decisão¹, o enquadramento legal das competências das autarquias em matéria de educação, que preencha

¹ Por exemplo, os utilizados no estudo da OCDE.

eventuais lacunas identificadas e, sobretudo, integre, harmonize e simplifique a diversa legislação existente, em especial nas suas interfaces com a administração central e a autonomia das escolas, ficando claro o que compete a cada um e aquilo por que cada um tem condições e deve prestar contas e ser avaliado;

2) Identificar e clarificar, a partir dessa matriz, o que deve fazer parte, no campo da educação, do programa do governo assegurado pela administração central, dos projetos municipais de educação e dos projetos das escolas, sem esquecer naturalmente todas as articulações e complementaridades desejáveis, nomeadamente ao nível dos municípios, das escolas e de outras entidades locais, públicas, solidárias ou privadas;

3) Considerar um processo de descentralização que venha a abranger, progressivamente e com calendários ajustados e diversificados, todos os municípios, com uma matriz comum que identifique recursos, processos de avaliação e de prestação de contas, num quadro político-institucional que garanta a existência dos instrumentos legais e financeiros que permitam a capacitação das estruturas municipais para se desenvolverem, no sentido de dar uma resposta técnica adequada às competências transferidas.

4) Considerar os Conselhos Municipais de Educação como órgãos importantes de carácter consultivo, com uma composição que deve passar a integrar os diretores dos órgãos de administração e gestão das escolas e agrupamentos e a ter condições efetivas, para contribuir para a articulação dos agentes relevantes do sistema educativo, nomeadamente participando, no que à educação diz respeito, nas articulações ao nível supraconcelhio, no diagnóstico social e educativo e num plano de desenvolvimento, organizando-se da forma que melhor se adegue à dimensão e características do município.

5) Definir, de forma estável, o enquadramento financeiro e o financiamento das autarquias no domínio da educação de acordo com as reais competências descentralizadas e através de critérios transparentes e objetivos, de âmbito nacional, assentes em indicadores que caracterizem o concelho para efeitos de educação, como sejam, entre outros, o número de alunos a escolarizar, as características geográficas e sociais do

território abrangido, as condições e tipologia da rede e do parque escolar e o diagnóstico elaborado no âmbito da Rede Social.

6) Finalmente, equacionar, tendo em atenção as mudanças em curso na administração central e local, a dimensão regional da administração da educação.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

22 de outubro de 2012

A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*

**Recomendação
sobre**

“Autonomia das Escolas”

**Recomendação n.º 7/2012
do Conselho Nacional de Educação**

(publicado no Diário da República n.º 227, 2.ª Série, de 23 de novembro de 2012)

Recomendação

sobre

“Autonomia das Escolas”

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação elaborado pelos Conselheiros Joaquim Azevedo, Rosalina Martins, Fernando Bexiga e João Carlos Muñoz, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 22 de outubro de 2012, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim a sua quarta Recomendação no decurso do ano de 2012.

Recomendação

Enquadramento

1 - Esta recomendação nasce da eleição do tema da autonomia como abordagem central do *Estado da Educação 2012*, bem como do acompanhamento das recentes medidas tomadas pelo Ministério da Educação e Ciência (MEC) em ordem ao reforço da autonomia das escolas.

2 - O Conselho Nacional de Educação (CNE) tem vindo a pronunciar-se sobre a autonomia das escolas em diferentes oportunidades, quer a propósito de políticas que mais especificamente se lhe dirigem, quer em relação a matérias organizacionais, curriculares ou pedagógicas que apelam a uma maior capacidade de intervenção e responsabilização por parte das escolas/agrupamentos de escolas.

Do conjunto de observações e recomendações feitas destacam-se as que se reportam a:

a) *Conceito de autonomia*: gradual e contratualizada, assente em princípios de territorialização, participação, equidade e sustentabilidade (Parecer n.º 3/97, VII - Conclusões e recomendações, ponto 86).

b) *Autonomia e interdependência hierárquica*: articulação de eventuais reformulações e intervenções nos vários níveis de administração e gestão e limitação de produção legislativa e regulamentar excessiva (Parecer n.º 2/2004, Parecer n.º 3/2008, pontos 18 e 19).

c) *Autonomia e interdependência territorial*: responsabilização social, participação e implantação comunitária (Parecer n.º 3/2008, pontos 21 e 22).

d) *Autonomia, responsabilização e garantia de qualidade*: estreitamento de relação entre autonomia e avaliação; avaliação como instrumento de desenvolvimento organizacional e estratégia de reconfiguração de políticas públicas (Parecer n.º 5/2008, ponto 4; Parecer n.º 3/2010, 7.ª recomendação; Parecer n.º 5/2008, ponto 4.5).

e) *Dimensões da autonomia*

- *Autonomia curricular*: currículo aberto a permitir diversificação e gestão local, institucional e profissional e gestão integrada do tempo e do espaço (Parecer n.º 2/2012). Ainda em 2012, a propósito do prolongamento da escolaridade obrigatória, é reforçada a necessidade de aprofundar a autonomia curricular, apelando a uma maior articulação local e implantação territorial (Recomendação n.º 3/2012, ponto 12).

Relativamente à organização do tempo curricular, o CNE é favorável a uma maior autonomia da organização escolar (Parecer n.º 1/2011, Recomendações, alínea e).

- *Autonomia e gestão do corpo docente*: gestão flexível de recursos, subordinada a critérios pedagógicos definidos no âmbito da organização escolar (Parecer n.º 8/2008, ponto 5).

- *Autonomia e gestão financeira*: evolução para um sistema de financiamento contratualizado (Recomendação n.º 2/2011).

f) *Estrutura orgânica das instituições escolares*: subordinação aos princípios da Constituição e Lei de Bases do Sistema Educativo; clara distinção entre gestão estratégica de base comunitária e execução técnica; primado dos critérios pedagógicos e científicos; estrutura orgânica interna, constituição e composição dos órgãos devem ser de decisão estratégica da escola, dentro de parâmetros genericamente definidos (Pareceres n.ºs 4/1990; 5/1997; 2/2004; 3/2008, pontos 22 e 30; Recomendação n.º 4/2011, ponto 6).

3 - Da audição de um conjunto de diretores, realizada no CNE em 25 de maio do corrente ano sobre autonomia das escolas, destacam-se os seguintes aspetos:

- a autonomia das escolas é reduzida, mesmo naquelas que têm contrato de autonomia (23 escolas), devido à rigidez dos normativos do MEC. A questão mais sensível parece ser a da gestão dos recursos humanos.
- a autonomia deve ser diferenciada para cada escola e traduzir-se por flexibilidade e prestação de contas.
- as escolas gostariam de ter autonomia para:
 - gerir os recursos humanos: contratação e formação de docentes em função das suas necessidades, com recurso aos professores da escola que já têm mais formação, de modo a reforçar as competências profissionais dos professores;
 - adotar um currículo diferente, nomeadamente um currículo local a partir do currículo nacional (20 a 30% local e 80 a 70% nacional);
 - organizar o ensino a seu modo (o tempo, as turmas, etc.);
 - definir metas em função da situação de partida da escola e do contexto socioeconómico em que se insere;
 - contratualizar serviços de apoio ao desenvolvimento dos seus projetos junto das instituições-recurso existentes na sua área de influência.

4 - O regime de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos de educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário aprovado pelo Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, foi alterado recentemente pelo Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho, na sequência do reordenamento da rede escolar em curso, por via do agrupamento e da agregação de escolas.

Das alterações introduzidas destacam-se:

- reforço da competência do Conselho Geral;
- reajustamento do processo eleitoral do diretor;
- consagração de mecanismos de responsabilização no exercício de cargos de direção, de gestão e de gestão intermédia;
- nova constituição do conselho pedagógico;
- reforço dos requisitos de formação e de legitimidade eleitoral do coordenador de departamento;
- reforço da valorização de uma cultura de autoavaliação e de avaliação externa.

O contrato de autonomia passa a ser considerado o instrumento por excelência de aprofundamento da autonomia das escolas. Neste sentido, a Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto, vem definir os princípios orientadores, os domínios e os instrumentos dos contratos a celebrar entre o MEC e as escolas que queiram assumir e desenvolver mais autonomia pedagógica, curricular, administrativa e cultural.

Introdução

5. A autonomia das escolas/agrupamentos de escolas é, antes de mais, o exercício de uma responsabilidade social pela educação, em cada contexto escolar e social. Ela expressa-se através de um conjunto de dispositivos legais, de procedimentos da administração central, regional e local e de práticas escolares que estão ao serviço do reforço da capacidade das escolas/agrupamentos de escolas construírem, aplicarem

e avaliem o seu projeto educativo próprio, com as famílias e as autarquias, no contexto sociocomunitário local, tendo em vista melhorar progressivamente os processos e os resultados escolares.

A autonomia é uma dinâmica social, sempre em evolução, e é instrumental, pois trata-se de um meio para se atingir um fim: melhorar em permanência o desempenho social das escolas e o serviço público de educação. A autonomia visa a melhoria. A autonomia visa colocar todos os recursos disponíveis ao serviço da melhoria das aprendizagens dos alunos concretos de cada escola/agrupamento de escolas.

Quem melhor conhece e tem de saber administrar as escolas/agrupamentos de escolas é a comunidade educativa local, a começar pelos professores e diretores, pelos pais e pelo poder autárquico. O primeiro direito e o dever de educar é das famílias, direito e dever a que o Estado se associa para fazer com que o serviço público de educação se cumpra em todo o território com liberdade, equidade e rigor. A intervenção do Estado deve ser reguladora e orientadora, não deve consistir numa intervenção permanente, desestabilizadora e desorientadora, dirigida ao controlo cada vez mais burocratizado e centralizado. Ao Estado caberá sempre a defesa do superior interesse das crianças sem alijar responsabilidades, devendo para isso assumir as suas responsabilidades, em cooperação com outros atores sociais.

6. A autonomia valoriza os critérios da proximidade, do conhecimento mais fiel das realidades sociais e escolares, do envolvimento dos parceiros sociais da educação, em cada contexto sociocomunitário local, da responsabilização de todas as entidades locais com intervenção na educação das crianças, jovens e adultos e da articulação territorial entre as suas vertentes estratégica e operacional e de gestão pedagógica, administrativa e financeira.

Cada “comunidade educativa” gerada em torno de cada escola/agrupamento de escolas deve poder desenvolver, apresentar e ver reconhecido o seu projeto educativo próprio para ser, posteriormente, acompanhado e avaliado pela tutela; as escolas privadas devem ver respeitados o direito e o dever de desenvolverem projetos educativos autónomos, incluindo “planos próprios”, sem a interferência dos serviços

da administração educacional que não sejam os que derivem da verificação do cumprimento de regras orientadoras gerais e de níveis mínimos de prestação do serviço público de educação escolar.

Diferentes níveis de responsabilidade

7. Assim, a autonomia não pode ser confundida com a concessão, por parte da administração central, de um conjunto desconexo de competências às escolas/agrupamentos de escolas em áreas periféricas da direção e gestão das instituições, mas tem de atender sobretudo ao seu núcleo central, sob pena de se transformar num meio de a direção político-administrativa do MEC transferir para o nível escolar local as responsabilidades pelos (deficientes) resultados escolares.

A autonomia pressupõe, pois, um processo social, uma responsabilização progressiva, uma conquista social local, uma crescente adequação entre processos e resultados, um exercício de participação e de inscrição da educação no espaço público. Por tudo isto, a autonomia é um processo político, mais do que uma questão técnica.

8. Neste quadro, é muito precária esta situação em que se prossegue uma retórica generalizada sobre a autonomia das escolas (que facilmente se decreta) e se continua a deixar ficar de lado quer uma revisão profunda do modelo de administração educacional, quer uma gestão descentralizada dos recursos humanos ou de um orçamento. Esta situação tem prejudicado o exercício da autonomia e a melhoria da eficiência, eficácia e equidade na educação, prejuízo este que tende a ser contabilizado pela direção político-administrativa do MEC como um fator de adiamento de um verdadeiro processo de autonomia.

9. A contratualização da autonomia de cada escola/agrupamento de escolas, com a consagração de diferentes patamares de autonomia conforme as dinâmicas de melhoria já instituídas, pode vir a ser um caminho a reforçar neste processo político da educação.

10. O CNE tem chamado a atenção para os disfuncionamentos e para as perdas de “produtividade” da administração educacional que derivam da permanente instabilidade legislativa, que desorienta e desfoca os principais protagonistas da educação do seu objetivo primordial.

A primeira responsabilidade

11. A primeira responsabilidade de uma escola/agrupamento de escolas é para com os alunos e as famílias, não para com níveis e subníveis burocráticos, mais ou menos distantes das escolas/agrupamentos de escolas. O projeto educativo nasce da assunção desta responsabilidade, partilhada em dinâmicas sociocomunitárias muito concretas. A administração de um conjunto de recursos comuns e a salvaguarda de um conjunto de direitos e deveres igualmente comuns implicam a intervenção reguladora do Estado, que deve pautar-se pelo respeito para com esses projetos educativos locais e pelo incentivo a que se desenvolvam do melhor modo possível, tendo em conta a qualidade e a equidade do serviço público de educação (promovido por instituições públicas, privadas e cooperativas).

Vários responsáveis municipais sublinharam as dificuldades em assumir o seu relevante papel no desenvolvimento da educação devido não só à falta de competências específicas para tal como ao facto de terem de implementar medidas desconexas e desarticuladas entre si.

A desconfiança

12. Está profundamente instalada uma cultura de desconfiança na administração pública central e desconcentrada face ao que é local e que pode e deve repousar no âmbito local. Idêntica desconfiança existe por parte das escolas em relação à administração educacional. Importaria prosseguir um caminho de diálogo entre os vários níveis da administração do território, tendo em vista reforçar quer um clima de confiança quer a realização de tarefas complementares entre esses níveis.

Vários diretores de escolas referiram que as escolas/agrupamentos de escolas são instituições confiáveis e que é muito desgastante a permanente desconfiança por parte da administração educacional e das sucessivas equipas governativas, traduzida num excesso de controlo à priori, quando grande parte daquilo que é legislado deixa as direções das escolas numa posição de menoridade e de falta de credibilidade.

Esta menorização e descredibilização traduzem-se também numa via que incentiva a falta de assunção de responsabilidades por parte dos

diretores das escolas. Na verdade, se a administração educacional considera as direções das escolas/agrupamentos de escolas incompetentes para gerir, por exemplo, o grupo de pessoas sob a sua administração, os orçamentos e os créditos horários estabelecidos, é muito difícil que as mesmas direções sejam socialmente reconhecidas como competentes para gerir escolas/agrupamentos de escolas. É preciso confiar e a confiança traz, além de riscos, um importante processo de responsabilização social pela educação.

A construção retórica da autonomia

13. Esta é a quarta vez que os governos legislam sobre a autonomia das escolas, no quadro da já conhecida e estafada construção retórica da autonomia. O risco que se corre é o de, mais uma vez, estarmos perante a proclamação de uma vontade política mais do que diante do exercício real de uma determinação política, com todo o cortejo de revisões do quadro de responsabilidades, do exercício responsável e complementar destas responsabilidades.

Existe, no entanto e ainda, um clima de confiança bastante por parte da generalidade das escolas/agrupamentos de escolas face a estas iniciativas legislativas, o que o CNE saúda com entusiasmo.

Para onde queremos ir

14. Escasseiam, no entanto e lamentavelmente, os estudos de cenarização sobre os possíveis desenvolvimentos da descentralização da educação e da autonomia das escolas/agrupamentos de escolas, estudos que permitam às escolas e à administração central olhar para o futuro com objetivos mais claros, com mais serenidade e mais focagem em relação a resultados precisos, uma vez que diante de vários cenários (suas implicações, riscos e oportunidades) será possível escolher um caminho concreto, de todos conhecido, que se decida empreender nos próximos anos.

Não existe, hoje, uma definição clara e partilhada pelos vários níveis administrativos e pelos diversos atores sociais, não só acerca do que se pretende para a reorganização da administração da educação, mas também sobre os modos e tempos para lá chegarmos e sobre os passos

concretos a dar em cada fase. Ninguém arrisca um caminho, estuda ou coloca sobre a mesa cenários concretos de evolução. Esta indefinição política constitui um grave entrave à melhoria dos processos que favoreçam a autonomia. Assim, ficam também comprometidos muitos e importantes esforços que se empreendem em prol da melhoria da educação, atolados que ficam neste emaranhado de medidas, se aplicadas sem rigor nem sentido prospetivo.

15. Persistem entraves ou dificuldades por parte dos diversos atores locais, o que tem contribuído para prolongar no tempo a indefinição política sobre a autonomia. Por exemplo: da parte dos professores admite-se que a descentralização passe sobretudo pelo “municipalismo da educação”, que a autonomia se concentre demasiado sobre a figura do diretor e que a contratação de docentes passe para níveis mais descentralizados; da parte dos municípios persiste o medo de que a progressiva transferência de poderes não venha acompanhada dos respetivos envelopes financeiros; por parte dos pais e de outros agentes locais continua a pressupor-se que a autonomia possa corresponder ao estilhaçamento das orientações e normas gerais nacionais, entre elas o currículo, ou que equivalha à concentração excessiva do poder nas mãos dos diretores. E poderíamos prosseguir; existem realmente dificuldades no processo de autonomia que não derivam apenas da administração central e do Estado. O esclarecimento destas dificuldades é indispensável como condição para todos mobilizar para uma estratégia concertada e consistente de autonomia e responsabilidade na educação.

Conselhos Gerais e Conselhos Municipais

16. Os conselhos gerais das escolas/agrupamentos de escolas e os conselhos municipais de educação, apesar de algumas ambiguidades muito nítidas, têm favorecido uma lenta e progressiva assunção de responsabilidades no campo da educação, por parte dos agentes sociais locais. À medida que se caminha de um campo escolar muito restrito (como a intervenção das autarquias na gestão do 1.º ciclo) para a consideração de uma política concertada de educação das crianças e adultos de um território e do papel de cada um dos agentes sociais locais no desenvolvimento de planos municipais de educação - projetos educativos locais/municipais, abre-se um novo campo de oportunidades e

riscos que têm de ser devidamente considerados. Como sugeriram os agentes ouvidos pelo CNE, tal realidade nova apela para uma mais efetiva descentralização da educação, reforçando-se ao mesmo tempo o papel regulador do nível político-administrativo central.

Importa, entretanto, rever a esta luz a constituição dos conselhos municipais de educação pois não se compreende como é que não integram na sua composição os diretores das escolas/agrupamentos de escolas do município. Esta presença poderá ajudar a reforçar o diálogo entre as várias ofertas educativas e a aprofundar a relevância da educação ao longo da vida nos esforços municipais em prol do desenvolvimento, reduzindo até um relativo distanciamento que alguns responsáveis municipais, estranhamente, ainda revelam face à educação.

As entidades e pessoas ouvidas pelo CNE sublinham a necessidade de se avaliar e rever quer os tipos e níveis de participação sociocomunitária nos conselhos gerais das escolas e nos conselhos municipais de educação, quer as necessárias articulações entre ambos os órgãos, que deverão atuar em complementaridade e em reforço da qualidade e equidade do serviço público de educação.

17. As cartas educativas, instrumentos de planeamento e de gestão da rede escolar ao nível concelhio, deveriam estar mais integradas nas competências de um nível político-administrativo local, municipal e até supramunicipal, sempre que a dimensão dos municípios o aconselhe. Estes instrumentos e a sua gestão ao longo do tempo podem incrementar a participação social na educação e chamar para este “campo” de ação social não só mais parceiros, como também parceiros mais comprometidos.

18. As atividades de enriquecimento curricular – AEC – constituem, apesar de muitas limitações, uma experiência de maior envolvimento das autarquias nas atividades de apoio administrativo ao ensino; seria bom fazer-se um balanço das experiências acumuladas e dos principais resultados alcançados, para que esta dinâmica possa ser integrada num esforço prospetivo de redefinição dos níveis de responsabilidade no campo da administração educacional.

Novas responsabilidades no nível local

19. O caminho já feito em prol do reforço da autonomia das escolas/agrupamentos de escolas tem contribuído para reforçar a centralidade do território e o envolvimento sociocomunitário na promoção da educação de todos os cidadãos e ao longo da vida, o que constitui um enorme potencial para o futuro desenvolvimento da educação em Portugal. As experiências e projetos já em curso em muitos territórios são uma prova e uma garantia de que é possível, em muitos casos, ir um pouco mais longe na assunção de responsabilidades locais no campo da educação. No entanto, o desigual envolvimento territorial dos atores sociais locais requer a consideração de vários ritmos de desenvolvimento da descentralização da educação, desde que considerados todos dentro de um cenário mais global e claro de evolução.

20. Importa perceber sempre o quanto existe de transferência de responsabilidades, pelo evoluir da situação da educação escolar e dos seus resultados, em vários processos de transferência de competências para as escolas/agrupamentos de escolas e para os municípios. Na realidade, em vários momentos, o MEC tem pretendido desencadear mais depressa uma transferência, para as escolas e para os municípios, das responsabilidades pelos atuais custos e resultados da educação do que desejado reforçar uma real assunção local, por parte das comunidades e dos atores sociais locais, pelos destinos da educação, desde as crianças aos adultos. A transferência de responsabilidades para o plano local requer a consideração imediata da sua sustentabilidade e dos graus de responsabilidade de cada um dos níveis político-administrativos envolvidos. Não pode haver transferência unilateral de competências, transformando as autarquias em “pagadores não gestores”, como dizia um autarca ouvido, pois este processo desencadeia irresponsabilidades várias e vários prejuízos para os estudantes.

Nível municipal e supramunicipal

21. O CNE está consciente das circunstâncias históricas em que se realiza o crescente envolvimento dos municípios na administração da educação. Também reconhece várias limitações ao pouco delimitado, rigoroso e escrutinado envolvimento do poder autárquico na educação, desde o

nepotismo até à partidarização da gestão educacional. Mas sublinha que a única entidade local com legitimidade democrática para assumir mais responsabilidades locais pela educação é o município.

Entendemos que quanto mais se caminha da gestão pedagógica do ensino para o controlo administrativo da atividade escolar, mais se podem integrar e bem as autarquias, sozinhas ou agregadas, na conceção, execução, acompanhamento e avaliação das políticas educativas locais, reservando-se o MEC e os órgãos competentes para um papel de verificação da adequação do envolvimento das autarquias na educação.

22. Há responsáveis por escolas que manifestam a necessidade de alocar a gestão de certas atividades administrativas no nível municipal ou até supramunicipal, tendo em vista libertar e ajudar a focar a direção escolar na ação pedagógica e educativa e na melhoria dos processos e resultados das escolas (estão nesse caso a organização dos transportes escolares, a gestão do pessoal administrativo, a carta educativa municipal e a definição da rede de ofertas formativas, gabinetes de apoio de psicologia, serviços técnico-jurídicos e financeiros, serviços de mediação familiar, ação social escolar, concursos de aquisição de bens e serviços gestão de equipamentos, apoio ao processamento de vencimentos).

Estes processos requerem muita ponderação e seleção, para que não sejam transformados em dinâmicas de defesa de um qualquer interesse particular acima da promoção do bem comum educacional.

23. Existem hoje municípios com uma larga experiência de administração local da educação já acumulada e com técnicos devidamente preparados que deveriam poder avançar para níveis mais fortes e estruturados de descentralização da educação, numa forte articulação entre diretores das escolas/agrupamentos de escolas e responsáveis autárquicos e numa relação de proximidade que poderia ajudar a racionalizar meios físicos, humanos e financeiros e a potenciar sinergias locais.

A contratualização da autonomia

24. Quanto à autonomia das escolas, há um importante caminho feito desde a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 43/89. Este caminho, repleto

de hesitações e de ambiguidades, tem permitido acumular experiência e reforçar competências de administração descentralizada e local da educação. A contratualização da autonomia tem permitido, desde 2008, um aprofundamento da dinâmica da celebração de contratos de autonomia, peça essencial para o futuro da descentralização da educação e da melhoria dos níveis de responsabilidade na educação, em Portugal.

Apesar de implementada num número reduzido de escolas/agrupamentos de escolas (23), e ainda alvo de pouca e completa avaliação, esta política de contratualização volta a estar na agenda com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 137/2012, de 7 de julho, e da Portaria n.º 265/2012, de 30 de agosto. Ampliam-se os campos e as possibilidades de reforço da autonomia e um novo e importante desafio é colocado às escolas/agrupamentos de escolas.

Descentralização e recentralização

25. Existem riscos na descentralização da educação, como todos sabemos. Mas é preciso avaliar bem estes riscos, não apenas em si mesmos mas também em comparação com os riscos de uma nova e mais forte centralização de todo o sistema; o menor dos riscos consistirá no aumento do nível local de responsabilidade e esse será porventura o maior ganho de um plano-projeto de descentralização da educação, a par do aumento dos níveis de confiança entre os vários níveis de atuação.

26. Com a anunciada extinção das direções regionais de educação (DRE), a par do incremento da aplicação de novas tecnologias à comunicação entre o centro e a periferia, os riscos de uma generalizada recentralização da administração da educação vão aumentar.

A autonomia progressiva das escolas, fruto de uma crescente contratualização e corresponsabilização pela melhoria da educação entre o MEC e cada escola/agrupamento de escolas, não é compatível com um quadro político de crescente desresponsabilização do MEC pela sorte das escolas que se encontram diante de maiores dificuldades, por se localizarem em contextos sociais e culturais muito desfavorecidos. Importa que a extinção das DRE não se confunda com uma mera recentralização, nem com a perda do sentido da corresponsabilização pelo futuro da educação; para tal, é urgente a definição de um novo

quadro de responsabilidades entre a administração central e local, pois torna-se difícil imaginar um futuro melhor para a educação se cada escola/agrupamento de escolas ficar remetido para um quadro único de relacionamento eletrónico e pontual com o nível central.

Já em 2008 (Parecer n.º 3/2008) o CNE sublinhava que a “prioridade da política educacional nesta matéria deveria situar-se no plano do desenvolvimento da autonomia das organizações escolares e evitar ao máximo proceder a alterações morfológicas”. Se o quadro político-administrativo continuar o mesmo, centralista e burocrático, sustentado na desconfiança e na desresponsabilização, por mais medidas que se tomem, mesmo que proclamem a autonomia, não surgirão as melhorias esperadas pela sociedade para a educação, mas os conflitos, as tensões, as hesitações e os adiamentos da análise dos problemas e da definição e aplicação das soluções mais adequadas a cada situação.

27. Os riscos de autoritarismo por parte dos diretores e de clientelismo político por parte dos parceiros locais da educação, sobretudo as autarquias municipais, remetem não para a restauração do centralismo, mas para um novo quadro de relacionamento e de responsabilidade entre os níveis central e local e, dentro deste, entre as diferentes escolas/agrupamentos de escolas de um dado território. Este novo quadro parece também não ser compatível com o progressivo isolamento de cada escola/agrupamento de escolas sobre si mesmo.

A criação de mega-agrupamentos

28. A recente criação de agrupamentos de grande dimensão, no mesmo quadro de muito débil definição política acerca da autonomia que se pretende para as escolas portuguesas, tem vindo a criar problemas novos onde eles não existiam: reforço da centralização burocrática dentro dos agrupamentos; aumento do fosso entre quem decide e os problemas concretos a reclamar decisão, com a criação de novas hierarquias de poderes subdelegados; existências de vários órgãos de gestão que nunca se encontram nem se articulam entre si; sobrevalorização da gestão administrativa face à gestão autónoma das vertentes pedagógicas. Tudo isto fragiliza ainda mais a já frágil autonomia e deixa pela frente o reforço do cenário único e salvador do caos: a recentralização do poder

na administração central, agora reforçada na sua capacidade de controlo de tudo e todos, pelas novas tecnologias.

29. Assim, os mega-agrupamentos constituem, até ao momento, um caminho de reforço do controlo e não da autonomia das escolas/agrupamentos de escolas, uma via que paulatinamente retira liberdade e capacidade de ação aos diretores e aos parceiros locais da educação. Ao concentrar, descentra-se e desfoca-se a ação nuclear dos dirigentes das escolas: melhorar cada dia os processos de ensino e os resultados das aprendizagens.

Vários diretores de escolas/agrupamentos de escolas testemunharam no CNE que se sentem cada vez mais sós e que este isolamento tem crescido com o encaminhamento de todo o conjunto de relações entre os níveis central e local para o frio e impessoal mundo da eletrónica.

Por outro lado, no mundo empresarial, onde o assunto está mais estudado, os processos de fusão entre instituições com culturas diferentes são muito complexos e lentos. Seria vantajoso que se acompanhasse muito de perto estes processos, tendo em vista concentrar sobretudo aquilo que é de pendor administrativo e que pode ganhar escala e descentrar o que requer acompanhamento pedagógico e educativo de muita proximidade.

Avaliação externa e autonomia

30. O processo de avaliação externa das organizações escolares, por parte da Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC), um dos poucos que se tem mantido e melhorado ao longo dos anos, apesar de interrompido uma vez, deve estar mais implicado com as políticas de descentralização e de autonomia das escolas/agrupamentos de escolas.

Aliás, a contratualização da autonomia, como se refere no Parecer n.º 5/2008 do CNE, constitui uma das premissas básicas da avaliação externa, de outro modo pode tornar-se um moroso e inconsequente processo burocrático que descredibiliza as próprias avaliação e a autonomia.

O atual incremento de um novo modelo de avaliação externa, que o CNE acompanha por dever normativo e genuíno interesse, deve pois articular-se mais e mais com a contratualização que se pretende fomentar de novo.

As escolas privadas e a autonomia

31. As escolas privadas, em Portugal, gozam de níveis muito débeis de autonomia que são incomportáveis com a liberdade de que deveriam usufruir e que está constitucionalmente consagrada. A liberdade de ensinar e de aprender, direito respeitado em muitos países da Europa, implica níveis de liberdade que as escolas têm tido pouca possibilidade de percorrer. Recentemente, em 2012, em termos curriculares, foram dados importantes passos entre a Associação de Estabelecimentos de Ensino Particular e Cooperativo (AEEP) e o MEC, em ordem à autonomia, mas há ainda um longo caminho a fazer, mormente por parte das escolas privadas, verdadeira e longamente privadas de uma liberdade que apela à responsabilidade.

32. Estas considerações sobre a autonomia escolar não se aplicam nem à Região Autónoma da Madeira, nem à Região Autónoma dos Açores.

Recomendações

33. É com base neste quadro geral que o CNE recomenda:

Ao Governo e à administração educacional

1. Que se defina um novo quadro de responsabilidades entre os vários níveis da administração educacional, o que se torna mais urgente após a reorganização da rede escolar que tem estado a ser implementada. Este quadro deve ajudar todos os envolvidos a perceberem melhor as suas responsabilidades, para melhor as exercerem.

2. Que este novo quadro de responsabilidade consagre o caminho já feito por todas as partes, desde o nível central ao local, e potencie o desenvolvimento da descentralização da educação e da autonomia das escolas/agrupamentos de escolas.

3. Que se pare um tempo para avaliar os ganhos e perdas, as ameaças e as oportunidades dos processos de fomento da descentralização da administração da educação e da autonomia escolar, sobretudo nos últimos cinco anos. Que estes momentos de avaliação sejam oportunidades para quebrar os níveis de desconfiança existentes entre os diferentes protagonistas.
4. Que haja um inequívoco reforço da concentração das atividades de gestão pedagógica nas escolas, o mais perto possível dos alunos, aplicando um projeto educativo próprio, o que não está a ocorrer no processo de concentração de escolas/agrupamentos de escolas.
5. Que se clarifique o que sucede à anunciada extinção das DRE, uma vez que é mister que não se deixe o nível de cada escola/agrupamento de escolas ainda mais isolado nem se verifique, como a outra face da mesma moeda, uma mais forte recentralização da administração da educação.
6. Que os processos de descentralização administrativa e de autonomia não sejam sobretudo objeto de regulação normativa de “modelo único”, mas que assentem numa progressiva responsabilização por parte dos professores, pais e autarquias, respeitando a diversidade de situações e de dinâmicas já instaladas.
7. Que se incentive a celebração dos contratos de autonomia entre as escolas/agrupamentos de escolas e a tutela, tendo em vista ampliar os níveis de responsabilidade pelos processos e pelos resultados escolares.
8. Que tudo seja feito para que se dissipe o clima de desconfiança que existe na administração central face às escolas/agrupamentos de escolas, nomeadamente através da formação e de instrumentos de salvaguarda da liberdade de ensinar e aprender.
9. Que seja revista a missão e composição dos conselhos municipais de educação dentro do quadro de reforço da descentralização educacional e da autonomia das escolas.
10. O MEC deve proceder a uma cuidadosa avaliação das AEC, destacando as experiências positivas acumuladas, tendo em vista a redefinição dos níveis de responsabilidade na administração educacional.

11. Deve ser clarificado o quadro de financiamento dos planos de estudo e do currículo, tanto na sua componente nacional como local, tendo em vista assegurar estabilidade a todos os intervenientes no processo educativo.

12. Importa interligar mais os processos e os resultados da avaliação externa das organizações escolares, promovida pela IGE, com a realização mais acelerada de contratos de autonomia.

Aos diretores e às escolas

13. Que aproveitem mais e melhor os “corredores” de autonomia já criados normativamente, em particular desde agosto de 2012, e que invistam com mais coragem política na contratualização de níveis cada vez mais fortes e sustentados de autonomia.

14. Que reforcem os mecanismos de autoavaliação e de prestação de contas.

15. Que estimulem o funcionamento dos órgãos de gestão pedagógica intermédia e os envolvam nas principais decisões da vida das escolas/agrupamentos.

Aos autarcas

16. Que promovam um maior investimento na criação de condições para a existência de compromissos locais claros em prol de mais e melhor educação, pois são em boa parte eles que constituem os esteios de uma autonomia escolar bem-sucedida.

17. Que as cartas educativas sejam instrumentos de planeamento participados e capazes de atender às necessidades de educação e formação de todos os cidadãos e ao longo da sua vida.

18. Que desencadeiem negociações com o MEC tendentes a desenvolver, a nível municipal e intermunicipal, dinâmicas de administração educacional capazes de agregar várias escolas e agrupamentos de escolas, ganhando escala na dimensão administrativa e apurando a proximidade

na dimensão pedagógica. Evitar a recentralização da educação está, em parte, nas suas mãos.

Às Instituições de Ensino Superior e Centros de Investigação

19. Que se incentivem os estudos sobre a evolução da administração educacional no quadro da administração pública portuguesa, procurando discernir cenários de evolução que permitam dar passos seguros em ordem à melhoria da educação.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

22 de outubro de 2012

A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*

Declaração de Voto - Votei favoravelmente a Recomendação sobre Autonomia das Escolas na generalidade, no pressuposto de que seria aceite o acrescento que propus - "Ao Estado caberá sempre a defesa do superior interesse da criança (...) devendo para isso assumir as suas responsabilidades, em cooperação com outros atores sociais, nos termos da Constituição" (Introdução, ponto 5, último parágrafo) – o que não aconteceu apesar de ter enviado uma proposta escrita nesse sentido atempadamente. ***Maria Emília Brederode Santos***

Declaração de Voto - Votei a favor da Recomendação sobre Autonomia das Escolas por concordar com o seu teor geral. No entanto, considero que há alguma ambiguidade na redação do ponto 15. A meu ver, o que está em causa nas posições de professores, pais e outros atores locais, que, igualmente, partilho, não é “admitir“ ou “pressupor”, é, antes, rejeitar um possível processo de autonomia que conduza ao “municipalismo da educação”, que reforce a autonomia dos diretores e não a gestão democrática das escolas, que desvirtue o currículo nacional ou que transfira poderes para os municípios sem os respetivos meios financeiros. ***Maria do Rosário Barros***

**Recomendação
sobre**

**“Autonomia institucional
do ensino superior”**

**Recomendação n.º 4/2012
do Conselho Nacional de Educação**

(publicado no Diário da República n.º 215, 2.ª Série, de 7 de novembro de 2012)

Recomendação
sobre
**“Autonomia institucional
do ensino superior”**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação elaborado pelos Conselheiros Maria Helena Nazaré, Luís Vicente Ferreira e Miguel Faria, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 22 de outubro de 2012, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim a sua segunda Recomendação no decurso do ano de 2012.

Recomendação

Introdução

O Conselho Nacional de Educação, na sua missão de acompanhamento das políticas educativas e como organismo independente a quem cabe pronunciar-se sobre o desenvolvimento das medidas sectoriais tem prestado uma atenção particular à reforma do ensino superior, iniciada com a adaptação do Processo de Bolonha à organização e estrutura dos cursos, a que se seguiu a criação do sistema de avaliação e acreditação dos mesmos e o novo estatuto legal das instituições de ensino superior.

O ciclo de quatro debates realizado em 2007, nos quais participaram investigadores nacionais e estrangeiros e que contou com o apoio do CIPES (Centro de Investigação de Políticas do Ensino Superior) foi um marco importante no aprofundamento da reflexão, tendo em muito contribuído para a fundamentação dos Pareceres que o CNE emitiu sobre

as propostas legislativas apresentadas pelo Governo, designadamente sobre: “Orientações para a reforma do sistema de ensino superior” (Parecer nº 2/2007); “Agência de avaliação e acreditação para a garantia da qualidade do ensino superior” (Parecer nº 3/2007); “Avaliação da qualidade do ensino superior” (Parecer nº 5/2007); e “Regime jurídico das instituições de ensino superior (RJIES) (Parecer nº 6/2007).

Completam-se agora cinco anos sobre a aplicação do novo modelo de organização e gestão das instituições de ensino superior em Portugal (RJIES). Ao longo deste período, os relatórios do CNE sobre o Estado da Educação têm apresentado a panorâmica do desenvolvimento do ensino superior. Embora ainda distante da meta europeia de 40% a atingir em 2020, fixada para a população dos 30-34 anos com diploma de nível superior, os progressos realizados pelo nosso país são assinaláveis tendo em conta a nossa situação de partida. No espaço de uma década, o ensino superior diversificou-se, novas oportunidades de formação foram criadas para novos públicos, as instituições desbravaram caminhos na sua ligação à sociedade e ao tecido empresarial e têm sabido fazer face aos crescentes constrangimentos financeiros que a situação do país impõe. A democratização do acesso ao ensino superior e a sua frequência generalizou-se, sendo hoje de 38% a taxa de escolarização dos jovens de 20 anos neste nível de ensino – mais de um em cada três jovens de 20 anos frequenta o ensino superior.

Entretanto, a autonomia de que gozam as instituições de ensino superior foi enquadrada por um novo modelo de organização e gestão que introduziu muitas mudanças no governo das instituições. A mais importante, no caso das instituições públicas, foi, sem dúvida, a criação dos Conselhos Gerais e as suas novas competências, órgão que representa a passagem de um modelo colegial de múltiplas sedes de governança institucional, para um modelo em que o Conselho Geral assume as responsabilidades pelo governo das instituições e onde participam elementos externos, incluindo o seu próprio Presidente. O modo como cada uma adotou a organização institucional que considerou mais adequada à concretização da sua missão e à especificidade do contexto em que desenvolve a sua ação constitui uma experiência diversa que o CNE considerou dever analisar e acompanhar.

No quadro do acompanhamento das políticas educativas em curso, o CNE procedeu à audição dos Presidentes dos Conselhos Gerais e dos diversos corpos representados nos Conselhos Gerais das instituições de ensino superior e celebrou com a Universidade de Aveiro um protocolo de colaboração para a realização de um estudo centrado na recolha e análise de opiniões dos presidentes dos Conselhos Gerais sobre o novo modelo de governança e gestão das instituições de ensino superior públicas em Portugal. Uma análise do impacto do RJIES sobre a autonomia das instituições privadas ficará para momento posterior.

Na sequência das conclusões do estudo acima referido e das iniciativas de acompanhamento realizadas no âmbito da sua 3^a Comissão Especializada Permanente, o CNE emite a seguinte Recomendação sobre o desenvolvimento da autonomia das instituições de ensino superior.

1 - Modelo de autonomia organizacional

Cinco anos após a publicação do RJIES (Lei nº 62/2007, de 10 de Setembro) parece consensual a ideia de não terem ainda sido completamente exploradas as potencialidades do novo Regime, tanto mais quanto diversos aspetos da arquitetura jurídica nele prevista não se encontram constituídos ou regulamentados, como são os casos da criação do Conselho Coordenador do Ensino Superior, do regime do pessoal docente e de investigação das instituições privadas ou do financiamento e apoio do Estado, respetivamente a instituições públicas e privadas.

O modelo de governança criado pelo RJIES é globalmente valorizado pelos seus atores diretos, está em aplicação sem especiais problemas, embora se observem constrangimentos e dificuldades que devem ser tidos em consideração em sede de revisão de estatutos, de regulamentos e de práticas adotados pelas instituições. O espaço para aprofundamento da autonomia estatutária das IES conferido pelo RJIES é muito amplo e permite que disfuncionalidades observadas na aplicação do modelo de governo das instituições possam ser corrigidas ao nível dos seus próprios estatutos, em particular no que se refere à composição do Conselho Geral e à forma de cooptação dos elementos externos.

Pese embora o recurso ao modelo pouco conhecido, no contexto do ensino superior, de fundações públicas com regime de direito privado, a experiência das instituições que reuniram condições para optarem por essa transformação começa agora a estabilizar-se, após um esforço considerável de organização gestonária e financeira, de ligação à sociedade e do envolvimento da comunidade académica. Enquanto vertente inovadora de um modelo de autonomia reforçada conferida a instituições do ensino superior públicas, recomenda-se que a sua experiência seja mantida e sujeita a avaliação específica, conforme previsto no nº 4 do artigo 129º do RJIES.

A rede de ensino superior, as suas instituições e os cursos que oferecem, caracteriza-se por uma grande dispersão territorial, evidenciando sobreposições que, em última análise, impedem o desenvolvimento de centros de referência em muitas áreas do saber. Apesar de se virem a registar algumas reestruturações na rede ao nível da oferta formativa, conduzidas espontaneamente pelas IES e envolvendo, nomeadamente, o encerramento ou fusão de ciclos de estudos, a organização de parcerias para oferta de ciclos de estudos em associação entre várias instituições, é urgente a intervenção da tutela na regulação do sistema. A preocupação com a otimização dos recursos existentes no ensino superior e a criação de maior massa crítica deverá orientar a reorganização e diferenciação da rede de ensino superior.

No que concerne ao ensino superior privado, no sentido de uma maior agilização dos processos de transmissão, integração ou fusão dos estabelecimentos, e num esforço de concentração de recursos, seria de prever maior flexibilidade legal nos modelos institucionais relativos às entidades instituidoras.

2 - Autonomia financeira das IES

O RJIES, no seu artigo 111º, dispõe que as IES “gerem livremente os seus recursos financeiros conforme critérios por si estabelecidos, incluindo as verbas anuais que lhes são atribuídas no Orçamento de Estado”, para o que elaboram e executam os seus orçamentos, liquidam e cobram as receitas próprias, autorizam e efetuam pagamentos, realizam alterações orçamentais que não sejam da competência da Assembleia da

República. A autonomia das IES assenta, assim, numa autonomia de gestão, da qual a autonomia financeira é uma parte, a par da administrativa e patrimonial, mas, como é óbvio, essa autonomia implica uma responsabilidade acrescida na prestação de contas por parte das instituições, cujo desempenho se encontra sujeito a maior escrutínio.

Em 2010, o Governo celebrou com as IES um *Contrato de Confiança* no qual ambas as partes se comprometeram a dar o seu contributo na realização do Programa de Desenvolvimento do Ensino Superior para 2010-2014. Este *Contrato* previa a qualificação de mais 100 mil ativos ao longo de quatro anos, o reforço do financiamento anual do setor em 100 milhões de euros face ao valor de financiamento público de 2009 e a sua estabilidade até 2014.

Porém, as dificuldades orçamentais com que o país se debate têm impedido o cumprimento do reforço de financiamento previsto, sendo as IES confrontadas anualmente com muitas limitações e restrições à gestão, enquadradas nos diplomas orçamentais do Estado, designadamente, cativações das dotações orçamentais inscritas, provenientes quer do OE, quer das receitas próprias arrecadadas pelas instituições. Acrescem os impedimentos existentes sobre a possibilidade das instituições procederem a alterações orçamentais ou relativas à transcrição de saldos de gerências anteriores, sujeitas a autorização das tutelas. A sujeição das instituições ao Sistema Nacional de Compras, que retira toda e qualquer autonomia às IES para adquirir o que quer que seja e que frequentemente se traduz num aumento de custos das aquisições face aos preços praticados através de procedimentos anteriores, bem como a aplicação da “Lei dos Compromissos” (Lei nº 8/2012, de 21 de Fevereiro), configuram-se como normativos que afetam diretamente a liberdade gestonária das instituições.

Neste contexto, o verdadeiro reforço da autonomia financeira das IES passa pelo cumprimento das normas inscritas no RJIES.

De facto, quando se incentivam as IES a implementarem um conjunto de atividades tendentes à concretização de fontes alternativas ao financiamento público e, logo de seguida, se condiciona a utilização das receitas próprias através de uma panóplia de medidas restritivas da sua

livre gestão, a reação das instituições será a de retração e desconfiança perante as tutelas.

O Conselho Nacional de Educação recomenda a existência de um posicionamento claro e de boa-fé no relacionamento entre as tutelas e as IES, em que o mútuo respeito pelo papel de cada parte seja a regra geral.

3 - Conselho Coordenador do Ensino Superior

A criação de um Conselho Coordenador do Ensino Superior, com especiais responsabilidades no desenvolvimento de uma estratégia geral para o sistema e consequente planejamento, constitui uma das importantes recomendações apresentadas no relatório da OCDE de 2006 sobre o sistema de ensino superior nacional. O seu papel seria fundamental na reconfiguração institucional, uma vez que o quadro geral de metas e objetivos definidos para o ensino superior deveriam orientar a negociação dos contratos de desempenho a celebrar entre as instituições e a tutela.

Nos seus artigos 170º e 171º, o RJIES prevê a existência do referido Conselho como órgão de “aconselhamento do membro do Governo responsável pela área do ensino superior no domínio da política do ensino superior”, com intervenção nos processos de fusão, integração, cisão e extinção de instituições de ensino superior públicas ou em situações de crise institucional (art.º 55º e art.º 152º), remetendo para diploma próprio a definição da sua composição, modo de funcionamento e competências.

Tal vem a acontecer através do Decreto Regulamentar nº 15/2009, de 31 de Agosto, onde se estabelece que o Conselho Coordenador do Ensino Superior é constituído por sete personalidades de reconhecido mérito, nomeadas pelo membro do Governo, que assegurem uma “adequada diversidade de competências e experiências, designadamente especialistas nacionais e estrangeiros”, por representantes dos estudantes, do CRUP, CCISP e APESP e dos organismos sob a tutela do ministério, a saber, o presidente da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, o diretor-geral do Ensino Superior e o presidente da FCT. Relativamente ao seu funcionamento e às matérias que serão da sua competência, para além das previstas no RJIES, o diploma determina que o Conselho “dispõe de uma secção especializada em matéria de ação

social”, que integrará as competências do anterior CNASES (Conselho Nacional de Ação Social do Ensino Superior).

Porém, até hoje, o Conselho Coordenador do Ensino Superior não se encontra constituído por falta de designação das sete personalidades cuja nomeação cabe ao ministro da tutela. Nesta circunstância, e reconhecendo que o Conselho Coordenador se afigura essencial na regulação do sistema de ensino superior, o CNE recomenda ao Governo que a entrada em funcionamento do Conselho seja ultimada, de modo a que a reestruturação da rede, a qualidade e avaliação das instituições e a equidade no funcionamento da ação social no ensino superior possam avançar sustentadamente.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

22 de outubro de 2012

A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*

CAPÍTULO III

**Recomendação
sobre**

**“O prolongamento da escolaridade universal e
obrigatória até ao 12.º ano ou até aos 18 anos”**

**Recomendação n.º 3/2012
do Conselho Nacional de Educação**

(publicado no Diário da República n.º 141, 2.ª Série, de 23 de julho de 2012)

Recomendação

sobre

“O prolongamento da escolaridade universal e obrigatória até ao 12º ano ou até aos 18 anos”

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação elaborada pelo Conselheiro Joaquim Azevedo, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 9 de julho de 2012, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim a sua primeira Recomendação no decurso do ano de 2012.

Recomendação

O Conselho Nacional de Educação teve oportunidade de se pronunciar diversas vezes sobre o alargamento da escolaridade obrigatória para 12 anos ou até aos 18 anos de idade.

Do conjunto de observações e recomendações feitas destacam-se as que se prendem com:

- a criação de condições de universalização do acesso ao nível secundário (Parecer 1/2003)
- o combate aos atrasos sistemáticos na escolaridade dos alunos:

O desfasamento etário dos alunos na frequência dos anos de escolaridade está generalizado a todos os graus de ensino, o que evidencia o recurso frequente à retenção em detrimento de outras medidas mais eficazes que possam agir sobre o problema de fundo que afeta a sua capacidade de aprendizagem. Este fenómeno é gerador de desmotivação e abandono escolar precoce, o que reverte em desfavor da

equidade e da eficácia do sistema, das condições para a universalização da escolaridade obrigatória de 12 anos e das nossas possibilidades de cumprimento das metas com que nos comprometemos a nível europeu. (Estado da Educação 2011).

- o reforço das aprendizagens, apostando em estratégias pedagógicas atempadas e diferenciadas em função das necessidades dos alunos (Parecer 8/2008), o que não deverá implicar a orientação precoce para vias vocacionais (Pareceres 2/2004 e 8/2008);
- a necessidade de se melhorar a qualidade do ensino e da formação de nível secundário (Debate Nacional sobre Educação, 2007);
- a aposta na diversificação, flexibilidade e qualidade dos percursos de formação de modo a evitar o abandono escolar (Parecer 2/2004, Debate Nacional sobre Educação, 2007, Estado da Educação 2010);
- a criação de plataformas territoriais, reguladoras das várias ofertas de ensino e formação existentes, de forma a potenciar todos os recursos locais e regionais disponíveis e a evitar o desperdício da capacidade instalada (Parecer 3/2009 e Estado da Educação 2010);
- a definição de uma política geral de orientação escolar e profissional que aposte no reforço da capacidade instalada e na qualidade e flexibilidade dos serviços prestados (Pareceres 2/2004, 3/2009 e Estado da Educação 2010 e 2011).

Através da publicação do “Estado da Educação” (edições de 2010 e 2011), o CNE tem vindo a divulgar um conjunto de dados sobre a evolução do nível secundário de ensino e de formação. Relembramos alguns, como enquadramento a esta recomendação:

- tem prosseguido o crescimento da frequência das vias chamadas de “dupla certificação”, em considerável aumento desde meados da década anterior;
- a oferta de cursos profissionais nas escolas secundárias cresceu muito, neste mesmo período, abrangendo, em 2010, mais de 107 000 jovens (num total de 243.000 alunos que frequentam o nível secundário);

- cerca de 31% dos alunos das escolas secundárias recebem apoio da Ação Social Escolar, em 2010/11;
- a taxa de escolarização no nível secundário de ensino e formação tem evoluído favoravelmente, tendo passado de 60%, em 2006/07, para 71%, em 2009/10;
- a frequência escolar por idades, é de 100% aos 15 e 16 anos, e de 91% aos 17. No entanto, cerca de 26% dos alunos de 16 anos ainda frequentam o ensino básico (2009/10);
- se considerarmos a população entre 18 e 24 anos que não se encontra a frequentar o sistema de ensino e que obteve no máximo o 3º ciclo do ensino básico, verificamos que enquanto na UE27, a média é de 13,54%, em Portugal é de 23,29%, o terceiro valor mais elevado da UE27 (2011), a seguir a Malta e a Espanha. A meta europeia para 2020 é menos de 10%;
- outra medida internacional refere que a população que tem 20-24 anos e que completou pelo menos o ensino secundário representa 79,5% na média da UE27 e 64,4% em Portugal (2011). A meta europeia para 2010 era de 85%.

Quando nos referimos, nesta recomendação, a “ensino e formação de nível secundário”, em vez de “ensino secundário” queremos significar todas as modalidades de frequência das escolas secundárias, das escolas profissionais e dos centros de formação profissional que conferem cursos de uma única ou dupla certificação, mas que são globalmente equivalentes.

No ano de 2012, o Conselho Nacional de Educação, no quadro do acompanhamento das políticas educativas em curso, efetuou uma audição de escolas com ensino secundário, através da realização de um inquérito.

Assim, no mês de março, foi enviado um questionário a 36 diretores de escolas secundárias (sendo 28 desses diretores membros do Conselho das Escolas) de diferentes regiões do país, a que responderam 25 dos inquiridos (o que corresponde a 69% de respostas obtidas). Alguns dos resultados são aqui recuperados.

Após este conjunto de pareceres e reflexões do CNE e diante quer da iminente necessidade de implementação da Lei 85/2009, de 27 de agosto, quer do facto de passar a ser obrigatória a frequência do 10º ano de escolaridade, já em setembro próximo, para todos os jovens que acabam de concluir o 9º ano, o CNE vem de novo alertar a sociedade portuguesa e o Governo para a necessidade de nos mobilizarmos, todos e do melhor modo, para este tão importante passo que temos de dar.

1. O prolongamento da escolaridade obrigatória até ao 12º ano ou até aos 18 anos constitui uma decisão política plenamente legítima, que corresponde a uma vontade social em irmos mais longe, como Nação, na nossa capacidade coletiva de escolarizarmos e qualificarmos adequadamente as novas gerações, num momento em que o conhecimento constitui cada vez mais um fator distintivo das pessoas, dos povos e das economias.

2. A decisão política de prolongar a escolaridade obrigatória até ao 12º ano ou até aos 18 anos só se revela politicamente sustentável, em liberdade e democracia, se a ela estiver ligado um real projeto de mobilização social, capaz de proporcionar a todos os portugueses quer o acesso a este benefício cultural quer a sua efetiva concretização em condições de sucesso.

Nesta linha, seria muito importante que a ênfase política que se coloca em torno da obrigatoriedade fosse acompanhada por igual ênfase na universalidade desta mesma medida de política, pois a obrigatoriedade só é moralmente justificável se a ela corresponder uma real e muita clara capacidade de todos os poderes públicos e forças da sociedade portuguesa criarem todas as condições para a sua universalização, sem qualquer exceção.

3. De outro modo, se esta mobilização social não ocorrer ou se não forem geradas as condições efetivas de cumprimento por parte de todos os jovens, a nova obrigatoriedade escolar pode tornar-se um fator acrescido de cristalização das desigualdades sociais, penalizando aqueles que se encontram em piores condições culturais, económicas e geográficas. Estes jovens e as suas famílias, que já investiram muito

numa escolaridade de nove anos, podem passar, de um momento para o outro, para uma situação de incumpridores; mais do que isso, os jovens passarão doravante a ser social e legalmente considerados desqualificados.

4. A universalidade da escolaridade obrigatória anda a par com a sua gratuitidade. Torna-se necessário definir os termos em que o Estado garante esta gratuitidade, agora para o nível secundário de ensino e de formação, quer em termos de frequência escolar, incluindo a rede de escolas abrangidas, quer em termos de ação social escolar e ainda de certificação.

5. A garantia de condições de acesso parece ser efetiva na generalidade do território (embora existam exceções, que devem ser atendidas prioritariamente), pois a taxa de escolarização de jovens no ensino secundário entre os 15 e os 17 anos já é significativa e as escolas reúnem, em geral, condições físicas adequadas. Por idades, as taxas de escolaridade (2009/10) são de 100% aos 15 anos (43% no ensino básico e 57% no ensino secundário), 100% aos 16 anos (26% no ensino básico e 74% no ensino secundário), 91% aos 17 anos (11% no ensino básico e 80% no ensino secundário) e 76% aos 18 anos (4% no ensino básico, 45 % no ensino secundário e 27% no ensino superior).

6. Todavia, a garantia das condições de acesso por parte da oferta não equivale automaticamente à garantia das condições de equidade na procura social, nem assegura que todos os jovens alunos realizem com qualidade os três anos complementares de ensino e formação. Muitas vezes nos encontramos longe disso; por um lado, a igualdade de oportunidades encontra-se dificultada por múltiplos entraves, desde os de ordem cultural aos de tipo económico, geográfico e familiar. Podemos destacar aqui: o débil “capital cultural” de muitas famílias que, possuindo níveis elementares de escolaridade, tendem a desvalorizar a educação escolar; a pobreza atinge muitas (e cada vez mais) famílias, conduzindo muitas delas a situações de exclusão social, impedindo-as de projetar um futuro melhor para as crianças e os jovens que inclua uma educação escolar prolongada; as longas distâncias que muitos adolescentes têm de

percorrer para chegarem às escolas e centros de formação que oferecem ensino e formação de nível secundário.

Por outro, a qualidade da estadia prolongada na educação escolar só ficará assegurada se forem reunidas múltiplas condições de sucesso para todos os jovens (a que nos referiremos adiante), mormente para os que se deparam com os entraves acabados de referir.

7. É ainda muito elevado o insucesso escolar no conjunto do ensino básico e no próprio ensino secundário.

Em 2009/10, os alunos matriculados com 16 e mais anos, no 10º ano (Continente), representavam 53% do total dos matriculados (47% das mulheres e 58% dos homens apresentam um desfasamento etário de pelo menos 1 ano).

Os níveis de retenção/desistência nos três anos do nível secundário atingem os seguintes valores (Portugal, 2009/2010): 10º ano – 18.3%, 11º ano – 10.4%, 12º ano – 30.4%. Esta situação é muito preocupante, na hora de se tornarem obrigatórios e de se quererem universais o ensino e a formação de nível secundário. A obrigatoriedade, de per si, se não for convenientemente acompanhada por uma maior capacidade para lidar com a heterogeneidade cultural e social que passará a estar mais presente nas escolas e centros de formação, conduzirá inexoravelmente ao aumento destes níveis de insucesso, eventualmente acompanhados por outras manifestações de desagrado dos estudantes para com a escola obrigatória.

8. A audição realizada pelo CNE para este efeito identifica, pela voz dos diretores das escolas, um conjunto significativo de preocupações, na hora de alargar a escolaridade obrigatória até ao 12º ano. Destacam-se: falta de motivação dos alunos para o prosseguimento de estudos; receio do aumento da indisciplina e do absentismo; necessidade de rever e reforçar o apoio social escolar dos alunos e das famílias com mais carências económicas; resistência das famílias em situação de pobreza e com baixo capital cultural; a inadequação entre a oferta que as escolas estão em condições de promover e aquilo que seria justificado para criar oportunidades educativas de qualidade para todos; as sérias limitações de

recursos escolares em matéria de orientação escolar e vocacional, de mediação familiar e de apoio especializado a alunos com necessidades educativas especiais.

9. As escolas com ensino secundário ouvidas pelo CNE sentem-se, em geral, motivadas e capacitadas para acolher o novo prolongamento da escolaridade obrigatória. As principais dificuldades relacionam-se com a sua muito débil autonomia curricular (60% diz que é *pouca* ou *nenhuma* e 32% diz que é *razoável*), com o reconhecimento da pouca motivação de muitos alunos para o prolongamento da sua permanência na escola e com um eventual aumento da indisciplina nas escolas. A maioria destas escolas não tomou qualquer decisão específica para fazer face à nova obrigação legal.

10. Escolarizar prolongadamente as crianças e os jovens requer que seja levantada uma arquitetura de ensino e de formação de nível secundário não só capaz de acolher todos como, e sobretudo, capaz de proporcionar a cada um, numa fase crucial da vida de descoberta de si, dos outros e do mundo, um *percurso* educativo de qualidade. Está social e politicamente em causa a capacidade de evoluirmos de um ciclo de estudos marcado pela seletividade para um novo nível secundário em que a exigência seja capaz de gerar lugar para todos. Este é o maior desafio político e social que esta medida de política educativa encerra.

Na atual fase de preparação do lançamento do primeiro ano em que se tornará obrigatória a matrícula no 10º ano para todos os alunos que concluem o 9º ano, importa sublinhar que se assiste a várias tentativas de redução do leque de oportunidades de realização destes percursos diferenciados - em contraciclo com a evolução recente da oferta de ensino e formação de nível secundário, que fez crescer a sua procura social - seja porque a tutela ordena a redução do número de cursos profissionais que se podem manter abertos, seja porque, deste modo, os alunos que terminaram Cursos de Educação e Formação (CEF), no ensino básico, podem ficar sem perspetivas de continuidade de estudos.

Esta tendência, a manter-se, pode provocar quer uma nova diminuição da procura, o que contradiz totalmente o objetivo político da universalidade

da nova obrigatoriedade escolar, quer um aumento do insucesso escolar, que já hoje é elevado.

11. Proporcionar percursos educativos de qualidade para todos e para cada um responsabiliza de sobremaneira as escolas mas implica e compromete toda a sociedade portuguesa. Será na medida em que esta responsabilidade e este compromisso se articularem, em cada contexto territorial, que poderemos almejar a consecução de tão importante desiderato educativo. No limite, as escolas e os centros de formação podem ser profissionalmente os mais qualificados; se não houver as condições e a capacidade para gerar um leque variado, atrativo e qualificado de oportunidades educativas para todos, o objetivo do prolongamento de escolaridade não se cumprirá. O pior que nos poderá acontecer, neste contexto de crise económica acentuada e de empobrecimento progressivo de muitos milhares de famílias, é promover uma escolaridade de 12 anos ou até aos 18 anos de idade só para os que estão, à partida, socialmente aptos a frequentá-la.

12. A gestão curricular vai tornar-se muito mais exigente, seja em termos de flexibilidade e de autonomia no sentido de construir as melhores oportunidades para todos os jovens, seja em termos de supervisão dos percursos realizados por cada um, desde o acompanhamento dos professores pelos departamentos, até à avaliação interna e externa dos alunos.

Esta gestão curricular é bastante mais exigente do que uma mera adaptação à escola dos planos de estudo estandardizados, pois requer, para ser eficaz, a conceção e a aplicação de muitas outras medidas de flexibilização e diferenciação curricular; só deste modo será possível, em cada contexto, criar oportunidades educativas para todos, incluindo medidas personalizadas e excecionais, desde que escapem a uma orientação vocacional precoce das crianças e dos jovens, tal como o CNE tem vindo a defender.

13. Um particular cuidado terá de ser colocado na geração de oportunidades educativas para todos, necessariamente diversificadas nos seus modos e tempos, nos seus lugares e ambientes de ensino e formação,

tendo em vista a imperiosa necessidade de evitar que se cristalizem, pela via escolar, desigualdades sociais e culturais, se fechem ainda mais os grupos sociais sobre si mesmos, em “comunidades de mesmidade”, e que o insucesso escolar volte a aumentar no nível secundário de ensino e formação.

14. Todavia, a construção destas oportunidades educativas, capazes de suscitar maior envolvimento e trabalho dos alunos, faz apelo a muito mais capacidade de gestão autónoma dos currículos, em cada escola e agrupamento. Ora, esta autonomia tem estado a ser muito limitada, apesar das competências educativas e escolares que as escolas congregam. Sem essa autonomia, devidamente inscrita num quadro geral nacional de referência que contenha objetivos, metas e recursos disponíveis, será impossível que cada escola consiga conceber, aplicar, acompanhar e avaliar os itinerários educativos mais adequados para que cada jovem realize o seu percurso, com relevância e qualidade, dentro de um amplo leque de possibilidades.

A referida restrição das oportunidades e das vias de realização dos três anos de ensino e formação de nível secundário pode dificultar muito a capacidade de as escolas promoverem as adaptações que considerariam as mais adequadas aos jovens que as procuram. Ela surge no pior momento. Dentro do quadro de escassez de recursos em que estamos imersos, é fundamental a perceção política e a capacidade de agir por antecipação, que permitam tomar medidas que, não aumentando sempre a despesa, possibilitem às escolas oferecer não só as duas vias dominantes, os cursos científico-humanísticos e os cursos profissionais, como também outros cursos, tais como CEF, cursos em regime de aprendizagem ou estágios profissionais acompanhados.

15. Muitos diretores de escolas temem que ao alargamento do período de obrigatoriedade escolar corresponda um aumento da indisciplina nas escolas. Este temor é tanto mais elevado quanto mais reconhecem que não reúnem condições para oferecer, com autonomia, melhores oportunidades de ensino e de formação para cada jovem, vendo-se por isso limitadas a reforçar sobretudo o carácter compulsivo da lei e o regime de institucionalização compulsiva daí decorrente. A desmotivação e a

indisciplina podem, assim, crescer mais rapidamente do que a diversificação e a ampliação dos meios de as prevenir.

16. A gravidade da crise económica que Portugal atravessa, com as profundas repercussões sociais que conhecemos, constitui um fator de contexto que irá criar dificuldades inesperadas e particularmente gravosas ao prolongamento da escolaridade obrigatória até ao 12º ano ou até aos 18 anos. Corremos sérios riscos de não reunirmos as condições quer para que muitas famílias cumpram a obrigatoriedade de matricular os seus filhos, quer para que o Ministério da Educação e Ciência (e todos os que são corresponsáveis pelos sistemas de formação profissional) cumpra as suas obrigações de reforço de recursos, oportunidades e condições, sobretudo no que se refere à ação social escolar e à orientação escolar profissional.

17. Neste contexto, o desemprego e a pobreza aumentam velozmente, no exato momento em que se tem de proceder ao cumprimento da nova lei. As escolas, nesta difícil encruzilhada, tenderão a ser olhadas por todos os atores sociais como as instituições sociais mais aptas, em contraciclo, a acolher, orientar, qualificar e até ocupar e apoiar os jovens.

Se, por um lado, as escolas não podem negar esta responsabilidade social e cultural, por outro, não podem, no exercício dessa mesma responsabilidade social e cultural, negar a sua vocação e missão de ensinar e fazer aprender.

Ora, este novo contexto socioeconómico em que se vai ter de cumprir a nova escolaridade requer da parte do Governo medidas sensatas e enérgicas no sentido de dotar as escolas de meios e as famílias mais carenciadas dos necessários apoios para que seja possível cumprir universalmente o prolongamento da escolaridade, tornar esse benefício acessível a todos e realizar o aumento de três anos de escolarização e qualificação de todos os jovens, com dignidade institucional e qualidade escolar.

Como referiu o Conselheiro Adriano Moreira no debate, a nova “fronteira da pobreza” já passou o Mediterrâneo e atinge atualmente o Sul da Europa. O regresso do trabalho infantil e o aumento do abandono

escolar precoce não deverão ser retirados do horizonte das práticas sociais, neste tempo de escassez de recursos.

Todavia, mesmo num contexto de escassez de recursos financeiros, há prioridades do Estado Social que se torna indispensável manter vivas, como a que se aplica à educação, pois só um povo muito e bem qualificado poderá sair honrada e dignamente desta crise. Seria muito grave que esta oportunidade não fosse aproveitada e que se transformasse as escolas secundárias em meros depósitos de ocupação temporária dos jovens, adiando apenas a sua entrada no mercado de trabalho.

18. A tendência para a diminuição do leque de ofertas, nomeadamente cursos profissionais e CEF, a consolidar-se, pode representar um sério entrave não só ao prosseguimento de estudos com motivação e sucesso para muitos alunos que recusam os cursos “liceais”, muitos deles oriundos de meios culturalmente mais desfavorecidos, como também ao insucesso nos cursos científico-humanísticos, que passariam a ser a porta quase exclusiva de frequência deste nível de ensino e formação, após tantos anos de investimento na sua diversificação. Apesar das correções que importa introduzir nesta oferta de cursos profissionais e CEF, esta hesitação constante nas políticas da educação transmite sinais de insegurança e inquietação a muitas famílias, pois denota uma falta de rumo e uma ausência de credibilidade nas políticas nacionais.

19. Por outro lado, o adiamento demasiado prolongado da realização de qualquer experiência de trabalho (para depois dos 18 anos) representa para alguns alunos um violento adiamento de um importante fator de motivação para o seu desenvolvimento e crescimento como pessoa e como cidadão ou cidadã. Seria, por isso, de não colocar de um lado a escola e do outro o trabalho; há muitos processos de envolvimento dos jovens no trabalho, mormente aqueles para quem este constitui um acrescido fator de motivação para a sua qualificação, que podem e devem ser considerados pelas escolas, desde simples visitas de estudo, estágios curtos, bolsas de horas de qualificação pelo trabalho, desde que supervisionado como processo formativo, até às situações de trabalho e estudo que reportam a modelos como a formação em alternância.

20. É neste quadro que ganha particular acuidade a rede escolar local, concelhia e intermunicipal. Importa salvaguardar tanto a inexistência de duplicações desnecessárias das mesmas ofertas, entre os subsistemas público, privado e cooperativo, como a necessidade de se aumentar o leque de possibilidades de prosseguimento do ensino e da formação para todos os jovens que doravante terminam a sua escolaridade de nove anos. A conceção, o planeamento e a avaliação desta rede, em consonância com os critérios nacionais gerais, devem ser realizados com a participação de todas as instituições educativas do território, não devendo nenhuma ser preterida, uma vez que todas são sempre limitadas na sua capacidade de responder a esse desígnio gigantesco de criar oportunidades educativas de qualidade para todos os jovens até aos 12 anos de escolaridade ou até aos 18 anos de idade.

A cooperação entre os agrupamentos escolares e as escolas, por um lado, e os centros de formação profissional, por outro, deve ser particularmente cuidada, pois essas instituições constituem duas redes complementares da maior importância na hora de dar oportunidades a todos para realizar o nível secundário de ensino e de formação.

Aos Conselhos Municipais de Educação, nos locais onde eles sejam um efetivo instrumento de concertação educacional, deve ser reconhecido um importante papel neste exercício territorial de alinhamento estratégico em torno das prioridades educativas em prol do desenvolvimento pessoal e social, em cooperação com as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CPCJ).

21. A orientação escolar e vocacional dos jovens é uma das áreas de atividade das escolas que mais é colocada à prova no cumprimento desta nova meta política e social. Importará melhorar as condições em que tal serviço é proporcionado aos alunos no termo da escolaridade básica e ao longo da nova escolaridade obrigatória, bem como as estratégias de trabalho com os alunos e as suas famílias, tendo em vista a redução do absentismo e do insucesso escolar.

Já no Estado da Educação de 2011 o CNE recomendava que a orientação escolar e profissional fosse reforçada nas suas estruturas e integrasse as

necessidades decorrentes da expansão e diversificação do sistema de educação e formação.

22. No contexto desta orientação dos jovens e na sequência de posições veiculadas por alguns dos diretores ouvidos pelo CNE, será de prever que os conselhos pedagógicos e os conselhos de turma das escolas estabeleçam, no termo da escolaridade básica, programas específicos e recomendações às famílias para que os jovens prossigam os estudos mais adequados às suas competências, às suas disposições e interesses, tendo como horizonte o incremento do seu sucesso escolar.

23. Na realidade, criar oportunidades educativas de qualidade para todos e para cada um dos jovens responsabiliza os próprios jovens e as escolas e implica e compromete não só os decisores políticos, mas também as famílias, as autarquias e o conjunto dos atores sociais de cada território. A geração de dinâmicas de solidariedade social territorial impõe-se, face à grandeza dos objetivos. Vejamos por partes.

a) Responsabilidades dos decisores políticos

Dos decisores políticos espera-se que, além da declaração da obrigatoriedade escolar, sejam capazes de criar as condições para a sua universalidade, ou seja, para que as escolas possam oferecer os melhores percursos para todos os seus alunos e que mobilizem todas as energias e recursos das comunidades para apoiarem os alunos e as suas famílias no cumprimento do seu dever e no exercício do seu direito de realizar uma escolaridade de qualidade.

Também deles se espera o estabelecimento de padrões nacionais de referência, que permitam dotar cada escola e agrupamento desse instrumento ou racional para o estabelecimento das suas prioridades e do seu plano de iniciativas.

b) Responsabilidade dos jovens

Dos jovens, que cumprem um dever e exercem um direito, espera-se assiduidade, esforço e dedicação ao trabalho escolar, uma presença ativa, alegre e cooperante com os professores e os seus colegas.

c) Responsabilidade das escolas/ agrupamentos

Às escolas/ agrupamentos e centros de formação que reúnem condições adequadas para oferecerem cursos de ensino e formação de nível secundário é exigido:

- um plano de iniciativas para a nova escolaridade obrigatória, tendentes a criar percursos de qualidade para cada aluno, a partir do ano letivo de 2012/13;
- um atempado esclarecimento da população acerca destes percursos;
- o reforço dos mecanismos de informação e orientação escolar e vocacional dos alunos que terminam o ensino básico;
- a diversificação curricular adequada à ainda maior heterogeneidade sociocultural que povoa as escolas;
- o controlo do absentismo escolar, em cooperação com as famílias e outras instituições sociais do território;
- uma avaliação rigorosa das aprendizagens e o consequente reforço do ensino aos alunos com maiores dificuldades, tendo em vista prevenir o insucesso.

d) Responsabilidades das famílias

Às famílias e aos encarregados de educação é exigida uma adequada informação acerca da nova obrigatoriedade escolar e uma aposta na prolongada escolarização dos seus filhos. Aos pais e encarregados de educação compete assegurar o cumprimento do dever de frequência escolar dos seus filhos e educandos e o acompanhamento cuidado dos percursos a realizar.

e) Responsabilidades das autarquias e do conjunto dos atores sociais de cada território

As autarquias têm um papel crucial na mobilização das comunidades locais para a consecução dos novos objetivos e metas. Além da sua intervenção mais específica em termos de ação social escolar, os eleitos

locais devem também incentivar e apoiar a participação ativa de outros interesses locais, com destaque para os agentes económicos e culturais.

As famílias e os encarregados de educação com maiores dificuldades sociais irão requerer particular atenção por parte das escolas, de todas as instituições sociais e serviços da Administração Pública, para que possam vir a exercer esta sua responsabilidade e dever de cumprimento de uma nova e longa escolaridade.

24. É particularmente inquietante o desajustamento normativo que existe entre a idade legal de acesso à prestação de trabalho (16 anos) e o novo limite etário para o cumprimento da escolaridade obrigatória (18 anos). Os incumprimentos desta obrigatoriedade escolar podem vir a ser socialmente sancionados pela admissão dos jovens no mercado de trabalho. Assim, há que encontrar uma solução que garanta que o acesso ao trabalho antes dos 18 anos se realize em contexto formativo e com intencionalidade educativa.

25. O prolongamento legal da obrigatoriedade escolar até ao 12º ano vem também criar novas e prementes necessidades de revisão e de reorientação das prioridades de educação e formação de adultos, tendo em vista permitir que todos os cidadãos possam não só adquirir os novos patamares educacionais exigidos como também ver dignamente reconhecidos os níveis de educação e formação já adquiridos ao longo da vida.

Recomendações

26. O CNE, na sequência do conjunto de considerandos aqui enunciados, recomenda ao Governo e a toda a sociedade portuguesa uma particular atenção ao cumprimento da nova obrigatoriedade escolar, em condições de equidade e de justiça e mobilizando os recursos humanos, físicos e financeiros condignos. Em particular, o CNE recomenda que:

a) a nova escolaridade universal e obrigatória até ao 12º ano ou até aos 18 anos de idade seja aproveitada como uma excelente oportunidade para o país investir mais e melhor na educação e qualificação do seus jovens,

em equidade e justiça, oportunidade esta que não deve ser desperdiçada, pese embora o contexto de forte escassez de recursos;

b) o Governo e a Assembleia da República devem tudo promover para facilitar o cumprimento das principais metas europeias para o horizonte 2020, com destaque para as que facilitam a execução desta nova meta: a percentagem de alunos de 15 anos com aproveitamento insuficiente em leitura, matemática e ciências deverá ser inferior a 15%; a percentagem de alunos que abandonam precocemente o ensino e a formação deverá ser inferior a 10%;

c) o cumprimento da nova escolaridade universal e obrigatória é um dever de toda a sociedade portuguesa e não apenas dos jovens, dos professores ou dos governantes, sendo necessário que todos os atores sociais se impliquem e participem, cada um no seu domínio específico e de modo o mais possível articulado, tendo em vista ganhos de eficiência e eficácia;

d) é preciso regulamentar as condições em que se vai processar a universalização do acesso à nova escolaridade obrigatória, mormente as condições da sua gratuidade, desde o acesso e frequência das várias alternativas de ensino e formação, até à ação social escolar, à mobilidade entre vias e percursos e à certificação, pois é fundamental não deixar de fora da escolarização aqueles que à partida revelam maiores dificuldades de acesso e sucesso;

e) é urgente, em cada agrupamento/escola/centro de formação, colocar de pé as adequadas medidas tendentes a proporcionar, desde setembro próximo, as melhores condições de acolhimento de todos e de cada um dos jovens que concluiu a sua escolaridade básica, sendo aconselhável que cada instituição estabeleça um programa específico de iniciativas tendentes ao cumprimento universal da nova escolaridade obrigatória;

f) se gerem oportunidades educativas de qualidade para todos os alunos, o que requer que os agrupamentos escolares, as escolas e os centros de formação estejam apetrechadas com os adequados recursos e que se preparem com tempo e muita ponderação para flexibilizar a gestão curricular, pois torna-se necessário enfrentar uma grande

heterogeneidade social e cultural, que vai aumentar, e motivar os alunos, combatendo o insucesso que ainda é bastante elevado;

g) o Governo dedique uma especial atenção à execução desta prioridade política do país, pois em tempo de forte estrangulamento financeiro e de crise económica é imperioso e prioritário investir na educação e qualificação dos jovens, com qualidade, equidade e justiça social. Este investimento revela-se crucial seja para nos aproximarmos ainda mais dos nossos parceiros europeus, seja para criarmos as condições para que Portugal possa sair desta crise com uma população mais qualificada e com mais confiança e determinação;

h) sejam proporcionadas novas possibilidades, pelas escolas e pelas instituições sociais locais, de orientação escolar e profissional dos jovens que dela necessitem, com cuidado acompanhamento personalizado e local;

i) aos agrupamentos/escolas/centros de formação seja dada a necessária e real autonomia para que seja possível construir, em cada local, em redes articuladas de compromissos sociais territoriais, os cursos e os percursos de qualidade para cada jovem aluno, desde os mais estandardizados aos mais adaptados a cada contexto e aluno;

j) este momento requer uma ponderada revisão da rede de ofertas de ensino e formação, mas tal revisão não pode traduzir-se na diminuição da oferta de cursos profissionais, de formação em alternância e de formações modulares, percursos que estavam em crescimento e que constituem alternativas aos cursos científico-humanísticos, que não respondem às expectativas e necessidades de muitos jovens e onde o insucesso escolar é bastante elevado;

k) sejam maximizados os recursos humanos e financeiros existentes e todas as capacidades instaladas, quer por interação local entre todos, quer por especialização dinâmica, sobretudo entre as ofertas escolares e as outras ofertas de formação profissional de jovens e de adultos, pois todos não seremos demasiados para proporcionar processos educativos de qualidade para todos;

l) é necessário assegurar que para os alunos que terminam um Curso de Educação e Formação no ensino básico existam as adequadas vias de prosseguimento de estudos, devendo as escolas ponderar educativamente cada caso de modo a prevenir que se proceda a uma “orientação pela negativa”, pois de outro modo estes jovens não se encontram em condições de cumprir o seu dever de observância da nova escolaridade obrigatória;

m) é preciso que todos os atores sociais sensibilizem e motivem os jovens alunos para um novo e importante período de frequência da escolaridade obrigatória, convocando-os a realizar percursos educativos pessoalmente relevantes e significativos, o que resultará também em grande medida do seu trabalho e da sua dedicação ao estudo;

n) às autarquias locais seja pedida uma redobrada atenção à nova obrigatoriedade escolar, mobilizando os seus recursos próprios, interagindo com as escolas e outras instâncias educativas e em tudo as apoiando, e incentivando outros atores sociais locais para que todos se impliquem e comprometam, cada um na sua área específica de atuação, com os objetivos e metas da mesma escolaridade;

o) os Conselhos Municipais de Educação e as Comissões de Proteção de Crianças e Jovens em Risco (CPCJ) trabalhem conjuntamente para que todos os jovens, sem exceção, particularmente os que têm maiores dificuldades em aceder e suceder dentro do nível secundário de ensino e formação, tenham acesso a percursos educativos de qualidade;

p) às famílias se peça um especial cuidado e um esforço acrescido no prolongamento da escolarização do seus filhos, pois sabemos todos que de uma maior e melhor escolarização podem resultar múltiplos benefícios pessoais e sociais;

q) aos professores sejam proporcionadas melhores condições para o trabalho cooperativo e para uma formação em serviço, profundamente ligada ao trabalho docente diário, apoiando assim uma escolaridade de qualidade;

r) se resolva o desajustamento que existe entre a idade legal de acesso ao trabalho (16 anos) e o novo limite etário para o cumprimento da escolaridade obrigatória (18 anos), cumprindo o disposto na Lei 85/2009, de 27 de agosto, relativo à necessidade de aprovar legislação complementar (art.º 6º);

s) sejam encontradas, entretanto, as melhores soluções educativas que garantam que o acesso ao trabalho, a existir antes dos 18 anos, se realize em contexto formativo e com intencionalidade educativa;

t) que se proceda à revisão e à reorientação das prioridades de educação e formação de adultos, tendo em vista permitir que todos os cidadãos possam não só adquirir os novos patamares educacionais exigidos como também ver dignamente reconhecidos os níveis de educação e formação já adquiridos ao longo da vida.

27. O CNE entende, finalmente, que se torna decisivo, no quadro das suas competências específicas, proceder a um acompanhamento permanente da execução desta prioridade política do país.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

09 de julho de 2012

A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*

**Parecer
sobre**

**“Proposta de revisão da estrutura curricular
do ensino básico e secundário”**

**Parecer n.º 2/2012
do Conselho Nacional de Educação**

(publicado no Diário da República n.º 48, 2.ª Série, de 7 de março de 2012)

Parecer
sobre
**“Proposta de revisão da estrutura curricular
do ensino básico e secundário”**

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelos Conselheiros Fernando Bexiga, Maria Arminda Bragança e Maria Emília Brederode Santos, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 23 de fevereiro de 2012, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu primeiro Parecer no decurso do ano de 2012.

Parecer

I - Introdução

Por solicitação do Ministério da Educação, o CNE pronuncia-se, através de parecer, sobre a Proposta de Revisão da Estrutura Curricular para o Ensino Básico e Secundário, em discussão pública.

Trata-se da 6^a revisão do currículo do Ensino Básico (2002, 2007, 2008, 2011 – agosto e dezembro) e do Ensino Secundário (2004, 2006, 2007, 2008 e 2011), sobre a organização estabelecida em 2001 que no essencial vigorou até ao presente.

As alterações propostas só poderão ser entendidas à luz da configuração que resultou destas várias revisões, pelo que o presente Projeto de Parecer faz anteceder a análise da atual Proposta de Revisão de uma síntese das características essenciais do currículo em vigor e do sentido da sua evolução.

Esta análise é complementada com um breve esboço das tendências internacionais de desenvolvimento de currículos, aspetos do processo de ensino e resultados obtidos e com as recomendações que o CNE produziu anteriormente sobre matéria idêntica, pois se considera que constituem a expressão do consenso, em cada momento, entre os vários atores com interesses na educação, representados no Conselho.

As conclusões sintetizam os aspetos essenciais suscitados no decorrer da análise, mas também integram os valiosos contributos de personalidades ouvidas, representantes da administração, profissionais e especialistas em teoria e desenvolvimento curricular e neurociências cognitivas.

II - Configuração e evolução do currículo

A configuração curricular sobre que impendem as alterações propostas foi estabelecida em 2001 pelos decretos-lei n.ºs 6 e 7 de 18 de janeiro, em resultado de um processo de “revisão participada do currículo”.

Esta configuração consagrava uma matriz comum aos ensinos básico e secundário, constituída por três componentes de natureza complementar - *disciplinar*, *curricular não-disciplinar* e *transdisciplinar* – além de um tempo específico de livre escolha da escola.

A distribuição destas componentes pelos vários graus de ensino não era uniforme, porquanto obedecia a critérios de especialização progressiva das aprendizagens, concordantes com o estabelecido na Lei de Bases.

Esta racionalidade subjaz a toda a organização curricular, mas é especialmente visível em duas das suas dimensões:

(1) por um lado, a proporção da *componente disciplinar* progride até atingir o máximo da sua expressão no ensino secundário – 2º ciclo 80%; 3º ciclo 83%; ensino secundário 89% -, enquanto cede lugar à *componente não-disciplinar*, que cresce em sentido inverso - 2º ciclo 17%; 3º ciclo 14%; ensino secundário 11%;

(2) por outro lado, a organização interna da *componente disciplinar* inicia-se com um “ensino globalizante” no 1º ciclo, prossegue em “áreas interdisciplinares de formação básica” no 2º ciclo e “por disciplina ou

grupo de disciplinas” no 3º, e culmina com uma organização essencialmente disciplinar no ensino secundário, em que “cada professor é responsável, em princípio, por uma só disciplina”.

A vertente *curricular não disciplinar* é de gestão autónoma das escolas, não tem programas associados, e compreende as áreas de projeto, estudo acompanhado e formação cívica no ensino básico e apenas a primeira no ensino secundário. Assumia-se como uma componente de integração curricular, de “realização de aprendizagens significativas e formação integral dos alunos”, a que o ensino secundário aliava objetivos de orientação escolar e profissional e aproximação ao mundo do trabalho.

Por sua vez, a vertente *transdisciplinar*, que deveria ser desenvolvida em todas as componentes do currículo, sendo da responsabilidade de todos, tinha por objeto a educação para a cidadania, a valorização da língua portuguesa e da dimensão humana do trabalho, além do desenvolvimento de competências no domínio das TIC, a que se foram progressivamente associando outras dimensões.

Evolução da configuração inicial

As revisões iniciais do currículo do ensino básico mantiveram praticamente intacto o racional descrito, mas a opção por ajustamentos esporádicos, em detrimento de práticas sistemáticas de diagnóstico e monitorização, acabou por introduzir alterações que progressivamente a privaram de elementos essenciais, desvirtuando o modelo e a sua coerência interna.

Nestes ajustamentos insere-se, por exemplo, uma progressiva “disciplinarização” dos primeiros graus de escolaridade, com marcação de tempos para áreas específicas no 1º ciclo, mas também o modo como a componente *curricular não-disciplinar* foi sendo apropriada pelas escolas, em alguns casos sancionado pela própria administração. No ensino secundário e no contexto de uma redução global do tempo atribuído a este nível de ensino, já a revisão de 2004 tinha alterado a proporção desta área de 11% para 4%.

Mais esbatidos os pressupostos do modelo, na revisão de 2011 a componente não disciplinar acabou por ser reduzida à sua expressão

mínima, passando o 2.º ciclo a contar neste domínio com 9% do currículo obrigatório, o que correspondia a pouco mais de metade do que lhe tinha sido atribuído em 2001 (17%). No 3.º ciclo e ensino secundário a redução foi ainda superior, passando no primeiro caso de 14% para 3% e no segundo de 11% para 4% e mais recentemente para 1%.

Esta redução deve-se à extinção da área de projeto em todos os graus de ensino e da área de estudo acompanhado no 3.º ciclo.

Resumindo, em 2011, a *componente curricular não-disciplinar* viu mais reduzida a sua proporção no currículo obrigatório, ficou privada da dimensão de projeto, manteve o estudo acompanhado apenas no 2.º ciclo, mas reforçou a Formação Cívica, introduzindo-a pela primeira vez no ensino secundário (10º ano), com um tempo de 45 minutos semanais, amplamente comprometido com a integração obrigatória da *educação para a saúde e a sexualidade* nesse tempo letivo.

Por sua vez, o espaço curricular de livre decisão da escola, que ocupava 3% do currículo obrigatório no 2.º ciclo, acabou por ser extinto em 2011, enquanto o do 3.º ciclo veio a ser reforçado até aos 5%.

A esta orientação correspondeu um maior investimento na *componente disciplinar*, com particular incidência nas disciplinas de língua portuguesa e matemática, o que vinha já acontecendo nas escolas, pela ocupação do espaço de área de projeto e de estudo acompanhado na aplicação institucional dos planos de matemática e de leitura. O aumento do tempo de contacto com estas duas disciplinas veio a ser legitimado em 2011 na posição que passaram a ocupar nos planos curriculares do ensino básico: aumentou a carga horária em ambas as disciplinas, mas com uma evolução superior em Matemática que lhe permitiu atingir o mesmo nível de Português – 6 blocos semanais de 90 minutos no 2º ciclo e 7,5 blocos no 3.º ciclo.

No ensino secundário, a componente de formação geral estabilizou a partir de 2004, relativamente à composição e carga horária das disciplinas, enquanto a de formação específica se situou em 2007 num elenco de opções composto por uma disciplina trienal, duas bianuais e duas anuais. A composição da formação geral apenas se alterou em 2004,

para dar lugar às TIC no 10º ano, mas logo se extinguiu na revisão seguinte, em 2007.

A maior parte das alterações verificadas entre 2001 e 2011 podem, portanto, resumir-se a uma redução na componente não disciplinar, a uma aposta simétrica na especialização do saber, dando particular ênfase à língua materna e à matemática, e, por fim, à redução da carga horária global do 3º ciclo e do ensino secundário.

A carga horária do 2º ciclo manteve-se inalterada nas várias revisões curriculares; a do 3º ciclo sofreu em 2011 uma redução de 90 minutos semanais, e a do ensino secundário afeta o 12º ano, tendo embora aumentado em 0,5 bloco semanal o tempo atribuído ao 10º ano para abrir caminho à introdução da Formação Cívica.

III - Em que consiste a revisão proposta

A proposta em apreço assume-se como o primeiro passo para a introdução de reformas curriculares mais profundas, subordinando-se a propósitos de gestão racional de recursos e de melhoria dos resultados escolares. A estratégia traçada para alcançar os objetivos assenta, nesta fase, nos seguintes pressupostos: (1) “redução da dispersão curricular”; (2) reforço de “disciplinas essenciais”; (3) focalização em “conteúdos disciplinares centrais”, associada à “definição de objetivos claros, rigorosos, mensuráveis e avaliáveis”; (4) “redução do controlo central do sistema educativo, apostando na autonomia gradual das escolas, no profissionalismo e na liberdade dos professores relativamente aos métodos de ensino”.

Nos seus próprios termos, a Proposta em análise dá continuidade aos ajustamentos efetuados em 2011 na organização curricular dos 2º e 3º ciclos do ensino básico (Decreto-lei n.º 94/2011, de 3 de agosto) e do ensino secundário (Decreto-Lei n.º 50/2011, de 8 de abril).

Em relação a esta revisão mais recente, é de sublinhar a reafirmação do reforço da carga horária das disciplinas de língua portuguesa e matemática, assumidas como “conhecimento estruturante”; o reforço das ciências humanas e sociais, considerado essencial no 3º ciclo; e o das ciências físicas e naturais, que recebem o maior aumento. A confirmação

do que já tinha sido atribuído a língua portuguesa e matemática e o atual reforço das restantes áreas mencionadas determina que a componente de línguas, matemática, ciências humanas e sociais e físico-naturais atinja no 3º ciclo uma percentagem de 81% do currículo obrigatório, ocupando a educação artística, tecnológica e física apenas 19%.

A aposta no “conhecimento científico” constante da Proposta em apreço é também patente no “reforço de horas de ensino das ciências experimentais no 3º ciclo do Ensino Básico, colmatando neste nível de ensino uma clara insuficiência de carga horária”, e na intenção de alteração da sua organização que assim poderá seguir o exemplo do que atualmente se passa no 9º ano, na disciplina de Físico-Química, possibilitando o desenvolvimento da atividade experimental dos alunos.

Continuando o desinvestimento na componente não disciplinar, assumido em 2011, a revisão em análise propõe a eliminação da formação cívica nos 2.º e 3.º ciclos e a oferta obrigatória e frequência facultativa da área de apoio ao estudo.

A eliminação de um espaço específico orientado para a formação cívica contrapõe-se à política desenvolvida nos últimos anos relativamente a este domínio, traduzida (i) na constituição de um grupo de trabalho para a elaboração de uma proposta curricular de educação para a cidadania para os 12 anos de escolaridade que contempla um tempo específico, (ii) na inserção da disciplina de formação cívica no ensino secundário (pela primeira vez em abril de 2011), e (iii) na elaboração de orientações curriculares dirigidas à nova disciplina do 10.º ano, homologadas em 23 de novembro do ano letivo que decorre.

A redução desta área à sua dimensão transdisciplinar deixa de fora precisamente a vertente agora mais valorizada dos conceitos e conhecimentos, que não prescinde de um tempo dedicado para o seu ensino e assimilação.

Com estas opções extingue-se totalmente a componente *curricular não-disciplinar*, retirando, assim, à matriz de 2001 uma parte significativa dos seus elementos estruturantes. Esta medida indicia a opção por um outro conceito de organização curricular e, desde logo, a

configuração de uma outra matriz, mais tendente a aprofundar as fronteiras dos saberes que a compõem.

A parcelização da área artística e tecnológica que agora se propõe para o 2.º ciclo (em educação visual e educação tecnológica), aliada à eliminação da área agregadora das disciplinas vem confirmar esta tendência e contraria as orientações da Lei de Bases. A este propósito, haverá que ter em conta a formação de professores que, sendo um elemento crítico em qualquer processo de mudança no campo da educação, constitui um aspeto incontornável na análise das implicações desta medida, porquanto os programas de formação inicial se terão vindo a consolidar em sentido oposto, em resultado da orientação anterior.

A antecipação das TIC para o 2.º ciclo, quando equacionada com a atribuição de um espaço curricular partilhado com a educação tecnológica e com as alterações avulsas a que a disciplina tem sido submetida, pode representar a desvalorização destas áreas e denota a ausência de uma política claramente assumida para este setor e em particular para o desenvolvimento da literacia mediática. Abstraindo desta inserção curricular, é justificada a iniciação às TIC num nível de escolaridade mais baixo, de forma a que os alunos adquiram competências básicas, apropriadas à sua faixa etária, mas sem descuidar a sua continuidade no 3º Ciclo e Ensino Secundário, aprofundando sucessivamente os conhecimentos e competências correspondentes, de modo a serem rentabilizadas nas diversas áreas curriculares.

Esta revisão propõe também que o espaço específico de livre escolha da escola seja eliminado, em sentido contrário ao do reforço que lhe tinha sido atribuído quatro meses antes e à afirmação de aumento gradual da autonomia das escolas, contemplada no documento em apreço.

O 2.º ciclo, cuja carga horária se tinha mantido inalterada nas várias revisões, passa agora a contar com menos 3 blocos semanais de 90 minutos; o 3.º ciclo, privado de um bloco em 2011, reduz agora mais 90 minutos; por sua vez, o ensino secundário, além de perder o meio bloco que tinha ganho na revisão anterior, reduz mais três blocos de 90 minutos no 12.º ano.

Esta redução no 12.º ano é devida à eliminação de uma das opções anuais da componente de formação específica. A este propósito, será de ter em conta que a eliminação de uma opção no ensino secundário poderá limitar o campo de experiências em que se baseia a escolha de percursos escolares e profissionais. Um leque mais alargado de disciplinas possibilita o contacto com uma maior variedade de conteúdos científicos, enquanto suporte de uma escolha mais informada e mais sólida, nomeadamente na opção por formações de nível superior.

Em suma, a revisão agora proposta, não só restringe o âmbito do currículo, como altera o seu equilíbrio interno, afeta a extensão e contradiz alguns dos seus próprios pressupostos.

Não são explícitas na Proposta as razões que justificam a mudança, os fundamentos das opções preconizadas e a oportunidade de uma nova revisão num prazo tão curto em relação à revisão anterior.

IV - Tendências internacionais

Desenho curricular

Em 2006, uma Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho (2006/962/EC) estabeleceu o *Quadro de Referência Europeu* sobre Competências Essenciais para a Aprendizagem ao Longo da Vida, apelando aos Estados-Membros para que proporcionassem a oportunidade de desenvolver um conjunto de competências essenciais, de forma a que os jovens as tenham adquirido no final da sua educação e formação inicial, a um nível que constitua uma base para a aprendizagem futura e para a vida profissional, e que os adultos as desenvolvam e atualizem ao longo da vida.

Este referencial é constituído por oito competências interrelacionadas, consideradas de igual importância e potenciadoras de efeitos recíprocos: (1) Comunicação em língua materna; (2) Comunicação em línguas estrangeiras; (3) Competência matemática e competências básicas em ciências e tecnologia; (4) Competência digital; (5) Aprender a aprender; (6) Cidadania; (7) Sentido de iniciativa e empreendedorismo; e (8) Consciência cultural e expressão.

Além destas, são definidas áreas transversais a todo o referencial, que igualmente se aplicam a qualquer das competências referidas. São estas: pensamento crítico, criatividade, iniciativa, resolução de problemas, avaliação do risco, tomada de decisão e a gestão construtiva de sentimentos.

O referencial estabelecido constitui um currículo mínimo e é nesse sentido que tem vindo a influenciar as reformas curriculares de vários países, como consta do relatório de acompanhamento da Comunicação *Improving competences for 21st Century: An Agenda for European Cooperation on Schools*. No entanto, segundo este mesmo documento, já em 2002 um estudo da Eurydice sobre a mesma matéria tinha dado conta de que os currículos dos vários países estavam a centrar-se cada vez mais na aplicação de conhecimento e desenvolvimento de capacidades, com base no pressuposto de que esta perspetiva aumenta as probabilidades de transferência dos conhecimentos.

Os estudos realizados em 2004 e 2007, no âmbito do grupo de trabalho *Key Competences-Curriculum Reform*, vieram a confirmar esta tendência.

Coerência curricular

Por outro lado, o acompanhamento do impacto nas escolas de reformas curriculares baseadas nas competências essenciais também tem identificado elementos críticos que podem impedir ou enviesar as orientações traçadas. Referem-se essencialmente à preparação dos professores, ao grau de fechamento do currículo e à adequação dos materiais de ensino.

Estes fatores de sucesso ou insucesso das mudanças curriculares têm sido amplamente estudados, sendo recorrente a chamada de atenção para a sua importância. Mais recentemente, esta preocupação emerge de novo em resultado da comparação entre os sistemas educativos dos países que revelam melhor desempenho nas avaliações internacionais do PISA,

TIMSS e PIRLS¹, que constituem o referente, por exemplo, da revisão em curso no Reino Unido.

Perante a diversidade de configurações curriculares destes países, o que transparece como comum, não é tanto o conteúdo ou a forma dos planos de estudo - que não podem ser dissociados dos contextos culturais em que ocorrem -, mas a capacidade de garantirem a coerência curricular a todos os níveis. Num estudo realizado na Universidade de Cambridge, Tim Oates² conclui que o que mais aproxima os países de melhor desempenho nas avaliações internacionais é uma atenção privilegiada a fatores de controlo que designa de fatores de coerência do currículo: “O sistema é considerado coerente quando o conteúdo do currículo nacional, os manuais, o que se ensina, a pedagogia, a avaliação e os incentivos estão alinhados uns com os outros e se reforçam mutuamente” (p.15).

Evolução do desempenho na avaliação do PISA

Desde que se iniciou o PISA (2000), é na edição de 2009 que pela primeira vez os alunos portugueses atingem pontuações que se situam na média da OCDE. Portugal foi, aliás, dos países que mais progrediu em leitura (entre os ciclos 2000 e 2009) e em Matemática (entre 2003 e 2009) e o segundo que mais progrediu em Ciências (entre os ciclos 2003 e 2009).

Estes progressos resultam da redução da percentagem de alunos com baixos níveis de proficiência (níveis 1 e abaixo de 1) e aumento dos de desempenho médio e excelente (níveis 3, 4, 5 e 6). Mas também se devem ao facto de Portugal ter apresentado uma maior percentagem de alunos no ano modal, isto é, de alunos com 15 anos no 10º ano, que tradicionalmente atingem níveis próximos da média da OCDE. Ao

¹ PISA - Programme for International Student Assessment – Programa da OCDE que avalia o desempenho de alunos de 15 anos, em literacia de leitura, matemática e ciências; TIMSS - Trends in International Mathematics and Science Study – Programa da IEA (International Association for the Evaluation of Educational Achievement) que avalia o desempenho em matemática e ciências no 4º e 8º anos; PIRLS - Progress in International Reading Literacy Study – Programa da IEA que avalia a literacia de leitura no 4º ano de escolaridade.

² OATES, T. (2010). Could do better: using international comparisons to refine the National Curriculum in England. *Cambridge Assessment*. (<http://www.cambridgeassessment.org.uk/ca/Viewpoints/Viewpoint?id=135502>, acessado em 20 de fevereiro de 2012)

umentar a percentagem de alunos com 15 anos no ano que corresponde à sua idade – o que indicia a diminuição de retenções – aumentou a percentagem dos alunos envolvidos no PISA que estariam mais preparados para este tipo de provas.

É, no entanto, ao nível da equidade que Portugal apresenta os maiores ganhos: ocupa o sexto lugar no conjunto de 35 países, quanto à compensação das assimetrias económicas, tendo-se registado progressos consideráveis, entre 2000 e 2009, no desempenho dos jovens com índice económico, social e cultural mais baixo.

O PISA, porém, também confirma que a maior parte dos que apresentam fraco desempenho são de condição socioeconómica desfavorável, havendo, no entanto, alguns que, estando posicionados nos níveis mais baixos do índice socioeconómico do país de origem, conseguem mesmo assim obter pontuações dos níveis superiores da escala de proficiência - são os chamados alunos resilientes. Ora a este nível, para além de quatro primeiros países asiáticos com mais de 50%, Portugal acompanha a Finlândia, o Japão, a Turquia, o Canadá e Singapura entre os países que obtêm maior percentagem de alunos resilientes (entre 39% e 48%).

Apesar dos progressos assinalados, persiste um considerável percurso a vencer em relação à percentagem de alunos que atingem os níveis superiores da escala de proficiência. Neste caso, Portugal apresenta percentagens sempre inferiores à média da UE e da OCDE, nas três áreas avaliadas: literacia de leitura, matemática e ciências.

V - Posições anteriores do CNE

O Conselho Nacional de Educação produziu entre janeiro de 2011 e janeiro de 2012 vários pareceres, recomendações e relatórios, que se cruzam com alguns dos pressupostos que estão presentes na Proposta de Revisão da Estrutura Curricular apresentada pelo Ministério da Educação e Ciência, agora em análise. Referimo-nos a:

- Recomendação sobre O Estado da Educação 2010 - Percursos Escolares
- Parecer sobre a Reorganização Curricular do Ensino Básico
- Parecer sobre as Metas de Aprendizagem

- Parecer sobre a Reorganização Curricular do Ensino Secundário;
- Recomendação sobre a Educação para o Risco
- Parecer sobre o Programa Educação 2015
- Recomendação sobre Educação para a Literacia Mediática
- Síntese do relatório O Estado da Educação 2011: A Qualificação dos Portugueses
- Recomendação sobre Educação para a Cidadania

Como acima dito, a proposta de Revisão da Estrutura Curricular apresentada pelo Ministério da Educação e Ciência assenta, essencialmente, nos seguintes pressupostos:

- “A melhoria dos resultados escolares dos nossos alunos”;
- “Definição de objetivos claros, rigorosos, mensuráveis e avaliáveis. [...] Neste sentido, o desenvolvimento do ensino [...] terá como referência novas metas e novos programas.”;
- “Uma gestão racional dos recursos”;
- A redução da dispersão curricular, “centrando mais o currículo nos conhecimentos fundamentais e reforçando a aprendizagem das disciplinas essenciais”;
- “Esta revisão tem ainda, como um dos seus princípios a redução do controlo central do sistema educativo, apostando na autonomia gradual das escolas...”¹.

Parece-nos relevante começar por referir algumas recomendações que constam do “Estado da Educação 2011 – A Qualificação dos Portugueses”, no que diz respeito “à etapa da revisão da estrutura curricular que agora se inicia e abre caminho a reformas curriculares mais profundas” e à “gestão racional dos recursos” – que não significa necessariamente menos investimento na educação:

- “A continuidade das políticas educativas é crucial para o desenvolvimento estratégico da Educação e Formação e não se coaduna com alterações avulsas na estrutura e organização do sistema.
- “Em tempos de crise, Educação e Ciência são garantia de futuro pelo que é fundamental que a Educação e Formação sejam encaradas como

¹ Revisão da Estrutura Curricular, Ministério da Educação e Ciência, 2011

garante do desenvolvimento das pessoas e dos países e, como tal, não devem deixar de ocupar o centro das políticas e constituir uma prioridade do investimento público”. (p. 270)

Também os dois pareceres sobre a Reorganização Curricular do Ensino Básico (Parecer nº 1/2011) e a Reorganização Curricular do Ensino Secundário (Parecer nº 3/2011) referem explicitamente a necessidade de se evitarem as alterações curriculares avulsas e pontuais que geralmente se associam a uma lógica de mais normativos, que resultam na perda de coerência e de consistência do sistema educativo.

Referindo-nos, em seguida, aos outros pressupostos da proposta em análise, começaríamos pelo que diz respeito à melhoria dos resultados dos nossos alunos.

Já o Estado da Educação 2011 retoma recomendações anteriormente aprovadas e que “apontam para a necessidade de promover a melhoria das aprendizagens e intervir aos primeiros sinais de dificuldade, como forma de evitar a acumulação de repetências [...]”. (p. 271)

O CNE preferiu sempre utilizar “a melhoria das aprendizagens dos alunos”, pois ela, necessariamente, se refletirá nos resultados que os alunos terão ao longo do ano letivo e na bateria de testes que terão de realizar durante o seu percurso escolar, no âmbito da escolaridade obrigatória. Por isso, no Parecer sobre o Programa Educação 2015 se recomenda que:

- “O Ministério da Educação se empenhe em assegurar a coerência e a articulação das alterações que se propõe introduzir no sistema educativo, de modo a focalizar o trabalho das escolas no cumprimento dos objetivos prioritários que permitam melhorar as aprendizagens de todos os alunos.”¹

Este Parecer está articulado com um outro, de data próxima, sobre as Metas de Aprendizagem. Logo no início das Recomendações se ressalta “[...] a importância de que se reveste a construção de um dispositivo de

¹ Parecer sobre o Programa Educação 2015, *Diário da República*, 2ª série, nº5, 7 de janeiro de 2011

apoio à gestão da atividade curricular destinado, sobretudo, a melhorar procedimentos de monitorização e avaliação das aprendizagens, com vista à regulação e readequação sistemáticas do trabalho curricular dos alunos e dos ‘professores.’”, sublinhando a “necessidade de se utilizar no documento uma linguagem académica menos sofisticada, para que seja acessível não só aos professores, mas também aos alunos e às famílias [...].”¹

Não se pode desligar esta questão de definição de metas e de referenciais específicos do cumprimento das metas europeias consagradas na Estratégia 2020 para a Educação e do Programa Educação 2015. Como se viu anteriormente, pela referência a pareceres emitidos pelo Conselho Nacional de Educação, há um parecer específico sobre o Programa Educação 2015 e várias e frequentes referências às metas e objetivos da Estratégia 2020.

Sobre um dos outros pressupostos da proposta que refere a necessidade de reduzir a “dispersão curricular” e centrar o currículo em “conhecimentos fundamentais”, reforçando a aprendizagem das “disciplinas essenciais”, a maioria dos documentos anteriormente mencionados defendem “a articulação das diversas áreas de formação do currículo num todo coerente e sequencial, com vista à integração dos saberes e à melhoria dos resultados escolares.”²

Fazer o enfoque em “conhecimentos fundamentais” e referir disciplinas essenciais é perspetivar o currículo de um modo redutor. Diz o Parecer sobre Reorganização Curricular do Ensino Básico na alínea a) das recomendações: “[...] O CNE considera, por isso, que as áreas curriculares não disciplinares tiveram, ao longo da década de 2000, um papel significativo na aquisição e desenvolvimento de competências dos alunos e que a sua redução representa uma revisão que atinge o elo mais fraco da organização curricular. Trata-se, assim, de uma alteração curricular que, na sua essência, é determinada por critérios económicos e não por questões educativas e pedagógicas.”³

¹ *Diário da República*, 2ª série, nº 1, de 3 de janeiro de 2011

² *Diário da República*, 2ª série, nº 1, de 3 de janeiro de 2011

³ *Ibidem*

Todos os demais documentos, acima referidos (Recomendações sobre a Educação para o Risco, sobre Educação para a Literacia Mediática e sobre a Educação para a Cidadania – Recomendações n.ºs 5 e 6 de 2011 e n.º 1 de 2012, respetivamente) têm como filosofia uma conceção curricular de integração dos saberes essenciais, no sentido de defender a equidade na atual sociedade do conhecimento. No que diz respeito, por exemplo, à Educação para a Cidadania, referimos o que é afirmado na sua introdução: “Pelo menos na modernidade ocidental, a promoção da cidadania foi sempre assumida como uma das missões essenciais da escola [...]”; e ainda nas recomendações deste documento “[...] Deve ser evitada, na organização curricular e em todas as atividades e práticas educativas, a separação entre a construção da excelência escolar em sentido restrito, a democracia na escola e a promoção das cidadanias.”¹

Finalmente, em relação ao reforço da autonomia das escolas, poderemos dizer que ela tem sido defendida e recomendada pelo CNE, desde sempre, pelo que referências à necessidade da sua implementação são constantes em todos os documentos emitidos pelo Conselho.

VI – Apreciação e conclusões

É habitual considerar, na teoria do desenvolvimento curricular, pelo menos três fontes: as necessidades sociais, as necessidades e aspirações do desenvolvimento individual e os contributos científicos, culturais, organizacionais.

A Lei de Bases do Sistema Educativo reconhece pelo menos duas destas fontes quando estabelece:

“O sistema educativo responde às necessidades resultantes da realidade social, contribuindo para o desenvolvimento pleno e harmonioso da personalidade dos indivíduos, incentivando a formação de cidadãos livres, responsáveis, autónomos e solidários, e valorizando a dimensão humana do trabalho.” (Art. 2.º-4)

¹ *Diário da República*, 2.ª série, n.º17, 24 de janeiro de 2012.

Neste mundo em mudança acelerada, tem sido consensual sublinhar a rapidez e profundidade dessa mudança, provocada sobretudo pelos avanços tecnológicos, o desenvolvimento subsequente de uma economia e de uma sociedade do conhecimento, a globalização da economia, ambiente, clima e movimentos populacionais e outras transformações demográficas provocadas pelo aumento da longevidade, por sua vez, relacionado com as conquistas e os progressos na saúde e na qualidade de vida.

Estas novas condições de vida colocam exigências maiores e diferentes à educação, desde logo, a exigência de uma muito mais prolongada escolarização, de uma educação ao longo de toda a vida, abrangente, atual e de qualidade e sobretudo de uma Educação Para Todos.

Dados do CEDEFOP publicados em 2011 revelam que cerca de 38,5% dos empregos na UE são serviços “de conhecimento intensivo” e que esta percentagem está a crescer. Em 2010, 83,3 milhões de trabalhadores na UE (ou 38,5% do emprego total) estavam em serviços “de conhecimento intensivo”, sendo que 49% tinham uma educação de nível terciário, 40% de nível médio e só 11% menos que o Secundário (cf. base de dados *on line* do Eurostat a 5 de dezembro de 2011).

Daí que tenha existido um consenso em Portugal em torno do aumento do número de anos de escolaridade obrigatória de todos os alunos – consenso que tem em conta, tanto o direito à educação de todos os cidadãos numa sociedade democrática, como a preparação de uma força de trabalho capaz de assegurar o progresso económico do país. Donde decorre também a substituição da escola seletiva do passado por uma escola destinada por direito a todos os alunos. Esta alteração fundamental na função e finalidades da escola acarreta mudanças quer nos conteúdos do que a escola transmite, quer na forma como o faz, quer no mandato dos professores, quer na criação de vias diferentes, quer ainda na própria duração da escolaridade.

Esta mais prolongada escolarização trouxe para a escola portuguesa uma população cujos pais não a frequentaram e para a qual a escola não tinha sido concebida, o que tem implicado mudanças e ajustamentos: desde o

ensino do Português como 2ª língua para alunos recém-chegados de países não- lusófonos à introdução na escola de técnicos, como assistentes sociais, mediadores e psicólogos que ajudem na integração de jovens considerados com dificuldades. Mas os próprios conteúdos se alargam para que a escola proporcione a estes alunos contactos culturais e aprendizagens sociais aos quais poderiam não ter acesso fora dela.

Acresce que esta mais prolongada escolarização e sobretudo a consciência da necessidade de “aprendizagem ao longo de toda a vida” requerem não só a aquisição de aprendizagens básicas, seguras e abrangentes - “Ler, escrever e contar”, sendo essenciais, não chegam -, mas também a vontade e a disponibilidade para aprender – para continuarem a aprender ao longo de toda a vida. O que exige que a experiência escolar seja vivida de uma forma positiva – que os alunos aprendam a estudar e recebam os apoios necessários para isso.

Novos conteúdos se revelam importantes: a crise financeira que vivemos tornou evidente a iliteracia financeira da maioria da população. Mas, mesmo antes, outros conteúdos, outros conhecimentos e capacidades se impunham como necessários e urgentes: numa sociedade cada vez mais dominada pela comunicação, a Educação para a Literacia Mediática é reconhecidamente necessária para que crianças e adultos possam assumir-se como utentes e autores, quer dos media tradicionais quer dos novos media digitais, com segurança, espírito crítico e sentido da responsabilidade. Outras aprendizagens surgem como indispensáveis para se sobreviver num mundo complexo e em acelerada mudança: uma iniciação ao Direito, Economia, Saúde, ao Desenvolvimento Sustentável... São as chamadas “Educações para” ou “aprendizagens de vida” que dificilmente encontram espaço na tradicional divisão dos curricula apenas em disciplinas.

Mais vasta, a Educação para a Cidadania surge nos curricula portugueses como uma aprendizagem transversal, mas também com um tempo próprio de Formação Cívica, geralmente a cargo do diretor de turma, que tem aproveitado este espaço para tratar de conflitos e problemas da

turma, conseguindo, por vezes, partir desse quotidiano social para desenvolver competências de relacionamento e gestão de conflitos e mesmo para promover aprendizagens próprias do estatuto de cidadania e da articulação entre a cidadania nacional e a cidadania europeia. Foi aliás a UE que esteve na origem das reformas curriculares da década de 2000 em muitos países europeus, como vimos atrás, propondo um quadro comum de competências para a aprendizagem ao longo da vida, que se tornou um quadro comum de competências para a Educação Básica, incluindo, justamente, entre essas oito competências fundamentais, a educação para a cidadania.

Talvez por isso, num seminário organizado pela Comissão Parlamentar da Educação e Ciência da Assembleia da República em colaboração com o CNE, em 2010, e subordinado ao título “Que currículo para o século XXI?”, tenha sido possível constatar uma evolução em relação a um paradigma antes dominante, segundo o qual o currículo era um conjunto de disciplinas caracterizadas por conteúdos que eram definidos em programas e expressos em manuais escolares (o que é designado como o “paradigma tradicional de racionalismo académico” – o currículo como o conjunto das matérias a ensinar e a estrutura organizada dessa transmissão).

O papel da escola, segundo esse paradigma, consistia na transmissão de saberes e na preparação para a vida futura (vista como semelhante à presente). Toda a organização escolar está feita segundo este paradigma e orientada para esta conceção curricular: os professores organizam-se por disciplina, reúnem fundamentalmente para distribuir e calendarizar os conteúdos dos programas e avaliam as aprendizagens dos alunos por referência à aquisição desses conteúdos.

Ora a escola de que hoje se fala e que já vai existindo, ou melhor, coexistindo com a escola do passado, implica que se repense a sua organização e o seu currículo em função de certas tendências recentes:

- Centração nos resultados – ou seja, o que de facto os alunos aprendem, e não tanto o que o programa estabelece ou o que os professores ensinam...

- Importância do currículo oculto (o que se aprende na escola para além do ensino formal, no que se faz e sobretudo no que se faz por opção) o que tem implicações na organização da escola e também no seu currículo explícito.

- Ensino orientado para o desenvolvimento e aquisição de competências, querendo isto dizer que, por exemplo, o ensino básico, além de fornecer informação, deverá preparar os alunos para saberem procurar essa informação, saberem tratá-la, criticá-la, integrá-la, transformá-la, agirem em função dela – este é o ponto de partida para o conceito de competências que tão polémico tem sido, mas que, segundo a definição apresentada pela UE, é “o conjunto (se possível integrado) de conhecimento, capacidades e atitudes”.

O currículo atualmente deve viabilizar um paradigma de escola diferente onde todos aprendam e, para isso, tem de permitir a adaptação das propostas curriculares aos contextos da escola e da turma.

O que coloca uma nova questão: quem define o currículo? A que nível?

Certamente que a nível nacional deverá haver um conjunto comum de finalidades e competências – como é o caso em Portugal. Mas também deverão existir margens de adaptação e de complementaridade dos currículos:

. a nível regional – como já é o caso da Região Autónoma dos Açores que há já alguns anos adotou o Currículo Regional do Ensino Básico (CREB) como Referencial Curricular do Ensino Básico para a Região Autónoma, que inclui, para além Quadro de Referência Europeu, das oito competências inter-relacionadas, mais duas específicas – a Açorianidade e o Desenvolvimento Sustentável, tal como a Gestão Curricular adotada na Região Autónoma da Madeira, nomeadamente a escola a tempo inteiro, há já longos anos, com o Inglês integrado no currículo do 1.º ciclo.

. a nível local – da própria escola e da turma, através do Projeto Educativo de Escola e dos projetos curriculares de escola e de turma.

Em contraponto a essa “Base Comum”, a esse conjunto de aprendizagens comuns aos quais todos os cidadãos deverão não só ter acesso, mas dominar no final da escolaridade básica, reconheceu-se a necessidade de personalização, de reconhecimento de percursos pessoais.

Pensar o currículo nesta perspectiva significa, pois, pensar como conseguir equilibrar um tronco comum de saberes, capacidades e atitudes indispensáveis ao cidadão de hoje, mas que inclua também a criatividade, a capacidade de escolha, a capacidade de ter e exprimir uma marca pessoal.

Ora este currículo necessário não é compatível com um currículo reduzido a “disciplinas estruturantes”, “fundamentais” ou “essenciais”.

Mas mesmo em tais disciplinas o que se visa declaradamente é melhorar a qualidade da aprendizagem. Ora a análise feita pelo GAVE aos resultados do desempenho dos alunos portugueses de 15 anos nos testes do PISA, de leitura, matemática e ciências, revela que as suas fraquezas se manifestam relativamente às “higher order skills” e não aos níveis mais elementares, nas perguntas que apenas requerem memorização e automatização das aprendizagens.

O desenvolvimento das neurociências cognitivas, área do conhecimento em plena expansão, tem vindo a trazer contributos que podem ter relevância para a organização do currículo escolar e alguma pertinência para a apreciação da revisão ora proposta. Por exemplo, dados sobre a duração da atenção, sobre as melhores formas de consolidar uma aprendizagem, sobre a importância das pausas e do sono, não só na consolidação mas no “insight”, os processos e vantagens da automatização e o necessário equilíbrio entre automatização e novidade – são informações que deveriam ser tidas em conta numa reestruturação curricular. Mais ainda: a existência de fases de plasticidade especiais para certas aprendizagens ao longo do crescimento do ser humano, a importância da socialização e da aprendizagem social, por exemplo, recomendariam que a organização da escola e o seu currículo formal e informal o tivessem em conta.

Outros investigadores acentuam mesmo a importância das artes e das humanidades como forma de promover o desenvolvimento sócio-

-emocional e a sua relação com o desenvolvimento cognitivo e a tomada de decisões. António e Hanna Damásio, por exemplo, defendem que estas áreas no currículo são fundamentais quer como base do comportamento cívico quer como forma de desenvolver a imaginação e o pensamento intuitivo que levam à criatividade e à inovação (ver sua conferência “Brain, Art and Education” na abertura da Conferência da UNESCO em Lisboa)¹.

Estas fontes, em permanente mudança, implicam uma apreciação periódica, a nível nacional, dos currícula escolares, que permita a sua atualização e enriquecimento. Na maioria dos países europeus, a revisão ocorre com frequência variada, mas é objeto de uma discussão pública, sendo depois trabalhada por peritos em desenvolvimento curricular e consultados cientistas, psicólogos e professores. Assegura-se, assim, que as novas necessidades sociais são identificadas de forma tão ampla quanto possível, mas também que o seu atendimento nos currícula tem em conta o desenvolvimento infantil e as possibilidades e constrangimentos das escolas e dos professores. Assegura-se ainda que o processo de revisão curricular seja um processo coerente, seguindo várias etapas – da formulação de objetivos à organização escolar e à estrutura curricular, à revisão de programas e ao estabelecimento de metas de aprendizagem e critérios de avaliação da sua consecução, à formação dos professores e definição de outros recursos necessários e à delimitação do que é objeto de definição central e do que deverá ser decisão das escolas e dos professores – o que não parece ter sido o processo seguido na Proposta em apreço. Essa é uma das suas fragilidades, pois não parece haver inteira coerência entre os objetivos proclamados e as medidas concretas propostas e muito menos a participação dos agentes referidos nas mudanças curriculares dos países congéneres.

A escola portuguesa tem, ainda hoje, como grandes problemas identificados, o insucesso e a saída escolar precoce de uma boa parte dos alunos. A taxa de abandono escolar precoce, geralmente provocada por insucesso repetido, atingia 28,7% em 2010, segundo dados publicados no Estado da Educação 2011. Apesar de ter decrescido 14,9pp desde o ano 2000, altura em que alcançara 43,6%, mantém-se ainda em valores

¹ World Conference on Arts Education “Building creative capacities for the 21st century”, Lisboa, 6-9 de março de 2006.

elevadíssimos, comparados com a média da União Europeia que se cifra em menos de metade (14,1%).

Se é verdade que a taxa real de escolarização em 2010 é de 83,9%, o abandono que se gera implica que o trabalho desenvolvido pelas escolas seja, em certa medida, perdido por infrutífero.

Ora para combater esta situação que tão cara sai aos indivíduos, às escolas e à sociedade, a opção agora tomada pela Revisão da Estrutura Curricular não parece adequada. De facto, não é claro como se propõe combater este problema dos custos da repetência e da exclusão dos alunos que à escola cabe ensinar e educar.

VII - Recomendações

Em consequência do que fica exposto, convirá:

Promover regularmente apreciações do currículo de forma participada, metódica, sistemática e fundamentada de modo a assegurar maior coerência interna e externa e a aumentar a sua comunicabilidade e eficácia

A opção por ajustamentos esporádicos não alicerçados em práticas sistemáticas de diagnóstico e monitorização aumenta as probabilidades de incoerência interna e não promove a eficácia.

As revisões curriculares deverão ser mais consistentes com políticas claramente assumidas em relação aos domínios sobre que incidem: (i) formação cívica, agora extinta, mas antes reforçada com elaboração de um currículo específico e a criação de um tempo específico no ensino secundário; (ii) o espaço curricular de decisão da escola, reforçado na revisão anterior e cuja proposta de mudança deveria ser definida de forma participada; (iii) as TIC antecipadas para o 2º ciclo, em espaço partilhado com outra área, quando já anteriormente tinham sido introduzidas como componente obrigatória no ensino secundário e logo retiradas na revisão seguinte.

Deverá também ser acautelada a coerência interna da proposta, para que as medidas preconizadas possam contribuir de forma mais consistente

para os objetivos enunciados. Com efeito a redução da dispersão curricular (se entendida como redução do número de disciplinas) e a redução do controlo central do sistema educativo, não são compatíveis com (i) parcelização das áreas disciplinares; (ii) o fechamento do currículo na sua componente disciplinar, mais controlada *a priori* por planos e programas e menos suscetível de gestão autónoma institucional e profissional; (iii) a extinção de uma oportunidade de opção dos alunos e de livre conceção curricular da escola.

Acresce que a coerência do currículo terá de ser assegurada pela preocupação com a compatibilidade entre os vários elementos que intervêm no seu desenho e desenvolvimento: não só o conteúdo, os manuais e os materiais de apoio, mas também a avaliação, a formação e desenvolvimento profissional dos professores e a governação das escolas e do sistema educativo.

Clarificar em que medida as novas propostas contribuem para que mais alunos aprendam e aprendam mais

Não são explícitas na Proposta as razões que justificam a mudança do currículo, a oportunidade de uma nova revisão, ou os fundamentos das opções preconizadas.

As alterações propostas eliminam elementos estruturantes do currículo vigente, o que indicia a adoção de um modelo diferente, mas não se explicita o verdadeiro alcance da mudança.

Não são conhecidas as fontes que a alicerçam: as necessidades sociais que o determinam, as necessidades e aspirações do desenvolvimento individual e os contributos científicos, culturais, organizacionais que lhe deram corpo.

É necessário clarificar em que medida as alterações profundas na composição social das escolas foram tidas em conta nesta reformulação; as potencialidades ou limites da proposta para conseguir que todos aprendam, independentemente da sua condição social.

Uma visão mais clara sobre o que se pretende poderá aumentar as probabilidades de coerência e a eficácia das ações.

Garantir uma dimensão de abertura no currículo, o equilíbrio das suas componentes e uma maior autonomia das escolas na sua gestão

Quanto mais flexível o currículo, maior é a probabilidade de atender à diferença. O fechamento em componentes controladas a nível central, a limitação da oferta a um determinado tipo de conhecimento (determinadas disciplinas e conteúdos considerados fundamentais), aliados a uma restrição dos espaços de decisão das escolas não facilitam a resposta adequada a exigências diferentes e são, portanto, mais compatíveis com populações homogéneas e mais previsíveis.

Na atualidade o currículo deve viabilizar um paradigma de escola onde todos possam aprender e, para isso, tem de permitir a adequação das propostas curriculares aos contextos da escola e da turma.

Uma organização do currículo por ciclos, com a correspondente definição de metas e tempos também por ciclo, e não por ano, aumenta as possibilidades de acomodação a diferentes estádios de aprendizagem e à gestão diferenciada do ensino conforme as necessidades concretas dos alunos.

Pensar o currículo nesta perspetiva significa, também, pensar como conseguir equilibrar um tronco comum de saberes, capacidades e atitudes indispensáveis ao cidadão de hoje, mas que inclua também a criatividade, a capacidade de escolha, a capacidade de ter e exprimir uma marca pessoal. Há inclusivamente investigadores que acentuam mesmo a importância das artes e das humanidades como forma de promover o desenvolvimento sócio-emocional e a sua relação com o desenvolvimento cognitivo e a tomada de decisões.

Este currículo mais equilibrado nas suas finalidades e nas suas componentes deveria ser definido nacionalmente, mas deixando às escolas a liberdade de definirem a sua concretização e gestão.

Visar a qualidade com equidade

O sistema de ensino português deu provas de ter conseguido compensar os efeitos das assimetrias económicas, tendo-se registado grandes

progressos, entre os ciclos do PISA de 2000 e 2009, no desempenho dos jovens com índice económico, social e cultural mais baixo.

Estes progressos resultaram da redução da percentagem de alunos com baixos resultados e aumento dos de desempenho médio e excelente. Mas devem-se sobretudo ao facto de Portugal ter apresentado uma maior percentagem de alunos no ano adequado à sua idade, o que indicia a diminuição de retenções, aumentando a percentagem dos participantes potencialmente mais preparados para a exigência das provas internacionais.

Não se pode, no entanto, iludir o facto de a percentagem de alunos que atingem os níveis superiores da escala ser mais baixa em Portugal do que na média da UE ou da OCDE.

Há, portanto, um caminho a vencer para melhorar o sucesso das aprendizagens, mas parece arriscado avançar-se para alterações tão radicais não tendo em conta as características do modelo curricular que possibilitou uma maior equidade.

Não basear a construção das mudanças numa conceção dicotómica entre conhecimento e competências

A escola que parece ser necessária e que já vai existindo, ou melhor, coexistindo com a gramática da escola que agora se pretende reforçar, implica que se repense a sua organização e o seu currículo em função de certas tendências recentes: (i) Centração na melhoria das aprendizagens; (ii) Importância do currículo oculto; (iii) Ensino orientado para o desenvolvimento e aquisição de competências (segundo a UE, “o conjunto, se possível integrado, de conhecimento, capacidades e atitudes”), o que não pode ser entendido como a atribuição de uma menor importância à aquisição de conhecimentos, querendo isto dizer que, por exemplo, o ensino básico, além de fornecer informação, deverá preparar os alunos para saberem procurar essa informação, saberem tratá-la, criticá-la, integrá-la, transformá-la, agirem em função dela.

Seja qual for a orientação, o que se visa declaradamente é melhorar a aprendizagem. Ora a análise feita pelo GAVE aos resultados do desempenho dos alunos portugueses de 15 anos nos testes do PISA de

literacia de leitura, matemática e ciências revela que as suas fraquezas se manifestam relativamente às “higher order skills” e não aos níveis mais elementares, nas perguntas que apenas requerem memorização e automatização das aprendizagens.

Assegurar um tempo próprio de Formação Cívica, em complementaridade com a dimensão transdisciplinar da Educação para a Cidadania

A Educação para a Cidadania surge nos currícula portugueses como uma aprendizagem transversal, mas também com um tempo próprio de Formação Cívica, geralmente a cargo do diretor de turma, que poderá aproveitar este tempo para, a partir do quotidiano social da escola, desenvolver competências de relacionamento e gestão de conflitos e mesmo promover aprendizagens próprias do estatuto de cidadania e da articulação entre a cidadania nacional e a cidadania europeia.

Foram, aliás, as orientações da UE que estiveram na origem das reformas curriculares da década de 2000 em muitos países europeus, propondo um quadro comum de competências para a aprendizagem ao longo da vida, que por isso se tornou um quadro comum de competências para a Educação Básica, que incluía, justamente, entre essas oito competências fundamentais, a educação para a cidadania.

A redução desta área à sua dimensão transdisciplinar deixa de fora a vertente dos conceitos e conhecimentos, que não prescinde de um tempo dedicado para o seu ensino e assimilação.

Manter o leque de oferta no secundário para facilitar a tomada de decisão quanto a opções de futuro

A redução agora proposta da carga horária no ensino secundário deve-se à eliminação de uma das opções anuais da componente de formação específica.

Será de ter em conta que a eliminação de uma opção neste nível de ensino poderá limitar o campo de experiências em que se baseia a escolha de percursos escolares e profissionais. Um leque mais alargado de disciplinas possibilita o contacto com uma maior variedade de

conteúdos científicos, enquanto suporte de uma escolha mais informada e mais sólida, nomeadamente na opção por formações de nível superior.

Repensar a escolaridade obrigatória de 12 anos, como um todo coerente, de forma participada e com prazos adequados

A Proposta faz silêncio sobre a organização curricular do 1º ciclo, a não ser para reafirmar a continuidade do apoio ao estudo e das outras atividades de enriquecimento curricular, e não explicita as razões da urgência de novas alterações ao currículo do ensino básico, num prazo excepcionalmente curto, nem os fundamentos das medidas selecionadas.

Houve um consenso em Portugal em torno do aumento do número de anos de escolaridade obrigatória de todos os alunos que encontrou expressão legal em 2009 e que transforma o ensino secundário em etapa de frequência obrigatória (até ao limite de 18 anos de idade) a partir do próximo ano letivo.

Este consenso tem em conta, tanto o direito à educação de todos os cidadãos numa sociedade democrática, como a preparação de uma força de trabalho capaz de assegurar o progresso económico do país. Donde decorre também a substituição de uma escola seletiva por uma escola que sabe acolher todos os alunos. Esta alteração fundamental na função e finalidades da escola acarreta mudanças quer nos conteúdos do que a escola transmite, quer na forma como o faz, quer no mandato dos professores, quer na criação de vias diferentes, quer na própria duração do dia escolar.

Daí que novas alterações só ganhem sentido no contexto de um pensamento claro sobre a nova escolaridade obrigatória, que resulte de um consenso alargado capaz de assegurar massa crítica e evitar inconsistências e recuos frequentes.

Estes processos não se compadecem com prazos curtos e muito menos se envolverem mudanças radicais de paradigma.

Por todas estas razões e ainda porque seria conveniente tratar das questões curriculares relativas a outros níveis e setores do sistema educativo, como por exemplo o 1º ciclo, o ensino profissional e artístico,

para além dos casos específicos dos Cursos de Educação Formação (CEF), Percursos Curriculares Alternativos (PCA) e os Programas integrados de Educação Formação (PIEF), o CNE recomenda que seja atribuído tempo a este debate possibilitando uma participação mais alargada e intensa e um repensar destas matérias de forma mais fundamentada.

O processo de revisão curricular deverá ser um processo coerente, percorrendo as diversas etapas, desde a formulação de objetivos à organização escolar e da estrutura curricular à revisão de programas, ao estabelecimento de metas de aprendizagem e critérios de avaliação da sua consecução, sem esquecer a formação dos professores, a definição de outros recursos necessários e a delimitação do que é objeto de definição central e do que deverá ser decisão das escolas e dos professores. No sentido de reordenar a carga curricular deve apontar-se para os mínimos e não continuar a manter a lógica de controlo a partir do centro em vez de entregar a gestão à escola. Aqui ganha outro alcance a autonomia das escolas podendo prestar a devida atenção aos processos, como elemento fundamental para alcançar melhores resultados. Reitera-se a necessidade de integrar a participação dos agentes intervenientes nas mudanças curriculares na definição do seu sentido.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

23 de fevereiro de 2012

A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*

Declaração de voto - Abstenho-me de aprovar este Parecer por não ver nele refletida a preocupação principal que é assumida nesta proposta de Revisão da Estrutura Curricular, nomeadamente a redução da *dispersão curricular, centrando mais o currículo nos conhecimentos fundamentais e reforçando a aprendizagem nas disciplinas essenciais*. O Parecer vê na proposta uma *conceção dicotómica entre conhecimento e competências* que lá não está. De facto a atenção é ali focada na aquisição de conhecimentos que a sociedade exige e que o Parecer reconhece necessária ao aceitar que a (surpreendente) subida nos indicadores

médios do último exercício PISA mantém ainda muito baixos desempenhos para *os níveis superiores de proficiência*. O abandono da ênfase na aquisição de conhecimentos causou prejuízos que se esperava ver compensados por uma aquisição de competências definidas por uma retórica insuscetível de aferição. Por outro lado, não está demonstrado que as competências que todos reconhecemos importantes não possam ser adquiridas numa escola que associe a exigência académica a uma rica vivência comunitária.

Outra preocupação é a de *visar a qualidade com equidade*, preocupação que é partilhada por todos mas que não pode ser ultrapassada por um discreto abaixamento da exigência. A população escolar é certamente mais heterogénea hoje do que em décadas passadas e a ambição desta população é mais diversa. A escola terá de saber responder a esta nova procura com uma oferta mais diferenciada de modo a satisfazer as opções dos jovens, contribuindo para que todos possam atingir o seu máximo potencial. É isso que os alunos e as famílias esperam; é isso que a sociedade precisa para construir um tecido mais complexo e diversificado. **José Ferreira Gomes**

Declaração de voto - Confrontado com o Projeto de Parecer sobre a “Proposta de Revisão da Estrutura Curricular para o Ensino Básico e Secundário”, decidi votar contra pelos seguintes motivos:

1. Em meu juízo, a Proposta apresentada pelo Governo não coloca em causa a visão democrática da escola pública, parecendo-me infundadas as suspeitas de elitismo, por várias vezes referidas no Parecer.
2. A Proposta não afeta a dimensão transversal dos saberes, sendo esta compatível com o reforço sadio da disciplinaridade.
3. Ao contrário do que se sustenta no Parecer, não parece poder deduzir-se da Proposta a menorização curricular da área das Artes e Humanidades.
4. Encaro a Proposta do Ministério como uma tentativa de reagir contra uma situação que classifico como profundamente negativa e que requer intervenção urgente e concertada, devendo estender-se ainda a outros planos. **José Augusto Cardoso Bernardes**

Declaração de voto - Tive oportunidade na sessão plenária do CNE de felicitar os autores do projeto de Parecer sobre a “Proposta de Revisão da Estrutura Curricular para o ensino básico e secundário” e informar o

Plenário de que o facto de o documento não integrar algumas propostas concretas da FENPROF não me impedia de, em representação daquela Federação, votar favoravelmente o referido projeto de Parecer. Desde logo, porque o Parecer, tal como a FENPROF, lê de um modo inequivocamente reticente a Proposta de Revisão da Estrutura Curricular para o Ensino Básico e Secundário apresentada pelo MEC.

Das reservas assumidas pelo Parecer do CNE, permito-me sublinhar algumas que coincidem com a leitura da FENPROF e que a meu ver se revestem de uma clara relevância:

1. Uma revisão curricular coerente e consistente deveria alicerçar-se num pensamento claro e numa argumentação objetivamente explicitada acerca do que se pretende com uma escolaridade obrigatória que se estende até ao ensino secundário, abrangendo alunos até aos 18 anos de idade, o que não se verifica na proposta do MEC.

2. A proposta do MEC não explicita as razões que justificam as alterações da Estrutura Curricular, nem a oportunidade desta rapidíssima revisão, tão próxima no tempo da anterior, nem expressa os fundamentos das opções preconizadas.

3. Esta revisão não promove a coerência interna do currículo nem incrementa a sua eficácia, porque não passa de mais um ajustamento não alicerçado “em práticas sistemáticas de diagnóstico e monitorização”.

4. As alterações propostas eliminam elementos estruturantes do currículo vigente, desenhando portanto um modelo diferente sem, todavia, mostrar, fundamentadamente, o verdadeiro alcance da mudança, porque, como se afirma no anteprojeto de Parecer, não são conhecidas as fontes que alicerçam a mudança: as necessidades sociais que determinam este currículo, as necessidades e aspirações do desenvolvimento individual e os contributos científicos, culturais, organizacionais que lhe deram corpo.

5. Por outro lado, não é claro em que medida as alterações profundas operadas na composição social das escolas foram tidas em conta nesta proposta do MEC.

6. A Estrutura Curricular proposta visa menos um paradigma de escola onde todos possam aprender e mais o reforço de uma escola seletiva impulsionada por “disciplinas estruturantes”, “fundamentais” ou “essenciais”.

7. Aliás o Parecer do CNE assinala que o fechamento em componentes controladas a nível central e a limitação da oferta a um determinado tipo de conhecimento, aliados a uma restrição dos espaços de decisão das

escolas, não facilitam uma resposta adequada às diferentes exigências que emergem numa escola heterogénea.

8. O Parecer sublinha, e bem, que as radicais alterações curriculares se arriscam a pôr em causa a melhoria da equidade que o modelo curricular anterior possibilitou.

São estes alguns dos aspetos substantivos do Parecer que fundamentaram o meu voto o que não obsta a que explicito algumas das posições da FENPROF não contempladas no documento do CNE, razão todavia insuficiente para determinar outra orientação de voto.

a) Suspensão do processo de Revisão da Estrutura Curricular lançado pelo MEC.

b) Defesa da abertura de um período de debate nacional, ao longo de um ano, envolvendo não só a comunidade educativa mas a sociedade em geral, tendo em vista a construção de um modelo curricular consistente e consensual, não sujeito a constrangimentos que imponham uma revisão da estrutura curricular falha de lógica e de fundamentação que não seja a financeira.

c) Apresentação pelo MEC de uma nova proposta de Reforma Curricular que tenha em conta o novo enquadramento da escolaridade obrigatória e uma adequada qualificação dos portugueses e portuguesas que permita assegurar o progresso económico, cívico e cultural do país.

d) Negociação final com os parceiros educativos. **Paulo Sucena**

Declaração de voto - Apesar da qualidade do trabalho dos Conselheiros que analisaram a proposta em causa, considero que há aspetos estruturantes que não foram contemplados nessa análise. Assim sendo, passo a expor as razões que estiveram na origem da minha abstenção: concordo com o reforço do Português e da Filosofia, porque o mesmo faculta melhores condições de aprendizagem à generalidade dos alunos; defendo a inevitabilidade da redução da carga horária, por razões conjunturais óbvias; entendo que essa redução em algumas disciplinas pode ainda permitir maior concentração de esforços em áreas fundamentais, quando continuamos com um défice acentuado particularmente em Português e Matemática. **Mariana Cascais**

Declaração de voto - Centrando as razões do meu voto nos pressupostos apresentados na Proposta de Revisão Curricular – (a) “redução da dispersão curricular”; (b) reforço de “disciplinas essenciais”; (c)

focalização em “conteúdos disciplinares centrais”, associada à “definição de objetivos claros, rigorosos, mensuráveis e avaliáveis”; (d) “redução do controlo central do sistema educativo, apostando na autonomia gradual das escolas...” –, destaco aspetos que no Parecer se afiguram relevantes e outros que se afiguram polémicos.

Considero como particularmente relevante:

1. A necessidade reiterada no Parecer de melhorar o sucesso da aprendizagem. Efetivamente, o reconhecimento dessa necessidade será um passo importante para a mobilização de esforços dos diversos agentes educativos.

2. A recomendação de “promover a apreciações do currículo de forma participada, metódica, sistemática e fundamentada de modo a assegurar maior coerência interna e externa e aumentar a sua comunicabilidade e eficácia”. De facto, a escassez deste tipo de apreciações tem constituído uma fragilidade na tomada de decisões curriculares, o que discorda da pertinência que lhe é reconhecida.

3. A recomendação para se assegurar a coerência do currículo através da “compatibilidade entre os vários elementos que intervêm no seu desenho e desenvolvimento: não só o conteúdo, os manuais e os materiais de apoio, mas também a avaliação, a formação e desenvolvimento profissional dos professores e a governação das escolas e do sistema educativo...”. Na verdade, recorrentes incoerências aos níveis referidos têm dificultado a operacionalização e gestão curricular aos diversos níveis desse sistema.

Não obstante o acima referido, assinalo aspetos que entendo como polémicos:

1. Considero relevante na Proposta o reforço da Língua Portuguesa e da Matemática, pelo facto de, reconhecidamente, serem duas áreas disciplinares estruturantes da aprendizagem nas restantes áreas curriculares.

2. Não vejo como o reforço de disciplinas essenciais impede a flexibilização curricular. Ora, a continuação da aposta na autonomia das escolas, um dos pressupostos da Proposta, poderá constituir uma janela de oportunidade para essa mesma flexibilização, permitindo a adequação a especificidades individuais e, em última instância, atender a diferenças.

3. Em sequência, noto que essa flexibilização não ganhará em ser confundida com adequações curriculares aos “contextos da escola e da

turma” que comprometam a aprendizagem basilar, prejudicando a igualdade de oportunidades, que se propõe combater.

4. Não vejo como poderá a Proposta contrariar os desígnios da escola em sociedades democráticas, a qual, ainda que atendendo a especificidades individuais e contextuais, deve pugnar para que todos adquiram um conjunto de conhecimentos e desenvolvam um núcleo de capacidades com a extensão e profundidade que só a educação formal permite.

5. Não vejo também o acima referido reforço de disciplinas essenciais como um fechamento do currículo, incompatibilizando a integração doutras componentes curriculares, nomeadamente das que são designadas por “Educações para...” ou “aprendizagens para a vida”.

6. Encaro como importante a individualização da Educação Visual, restituindo a esta área curricular uma identidade e dignidade próprias, permitindo a sua consolidação como componente educativa principal.

7. Entendo que a Educação para a Cidadania tem a ganhar em ser efetivamente assumida em termos transversais, contribuindo para a coesão curricular.

8. Não vejo como a Proposta, pelo facto de acolher a lógica disciplinar na organização do currículo possa excluir as lógicas inter, pluri e multidisciplinares porquanto se trata de lógicas que podem e devem coexistir, complementando-se.

9. Não vejo como a Proposta veicule “uma conceção dicotómica entre conhecimentos e competências”, pelo facto de nela se salientarem precisamente esses dois eixos de estruturação curricular: o que é preciso aprender (conteúdos/conhecimentos) e para que é preciso aprender (objetivos/competências).

10. Por último, e com base no que foi explicado pelo Diretor do Gave em reunião preparatória, guardo reservas relativamente a dados do PISA 2009 difundidos, à altura, de forma animadora. ***Maria Helena Lopes Damião da Silva***

**Recomendação
sobre**

“Educação Artística”

**Recomendação n.º 1/2013
do Conselho Nacional de Educação**

(publicado no Diário da República n.º 19, 2.ª Série, de 28 de janeiro de 2013)

Recomendação

sobre

“Educação Artística”

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação elaborado pelas Conselheiras Maria Emília Brederode Santos, Maria Helena Damião Silva e Maria Marques Calado, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 5 de dezembro de 2012, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim a sua quinta Recomendação no decurso do ano de 2012.

Recomendação

I - Introdução

A importância da educação artística para todos os envolvidos no sistema de educação e formação reúne hoje um consenso alargado. Decisores políticos com responsabilidade na matéria, passando por investigadores e profissionais ligados à educação, até às mais diversas instâncias da sociedade, reconhecem esta área como fundamental, tanto para o desenvolvimento individual como para o desenvolvimento da sociedade.

Não divergindo desta perspetiva, Portugal está longe de conseguir a concretização da educação artística que se entende como desejável e que tem sido conseguida em outros países.

Ainda que ela se mantenha estabilizada em academias específicas e se tenha ampliado a sectores da população a que antes não chegava – nomeadamente por via das parcerias com conservatórios de música e outros equipamentos culturais disponibilizados pelas comunidades –, não se pode negligenciar o facto de uma grande parte das crianças e jovens

ficar privada de aprendizagens artísticas de diversos tipos ao longo da sua escolaridade e numa lógica de continuidade e coerência.

Tendo sido recentemente publicado o Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, que estabelece os princípios orientadores da organização e gestão dos currículos dos ensinos básico e secundário, e não se vislumbrando nele uma particular sensibilidade e atenção a esta questão, vem o Conselho Nacional de Educação recordar as circunstâncias em que se processa a educação artística no nosso país, destacando as recomendações internacionais mais recentes que deveríamos ter em particular consideração, para, finalmente, emitir parecer sobre caminhos desejáveis a prosseguir.

Para elaborar o presente documento foram ouvidas, durante o mês de junho de 2012, diversas individualidades que têm desenvolvido trabalho de reconhecido mérito no domínio da educação artística. Trata-se de individualidades ligadas a diversas instituições que assumiram funções de educadores, professores, investigadores, planificadores, supervisores, diretores escolares, consultores ou artistas, algumas delas com responsabilidades na formação de docentes (António Avelãs, Domingos Morais, Elisa Marques, Helena Ferraz, Jorge Barreto Xavier, Jorge Ramos do Ó, Lucília Valente, Manuel Rocha, Maria Celeste Sousa, Maria João Craveiro Lopes, Pedro Saragoça).

II - Princípios e orientações

A arte, a par de outras formas de conhecimento – ciência, tecnologia, filosofia, humanidades... –, concorre para a compreensão e desenvolvimento da civilização, de cada sociedade e de cada pessoa. A arte constitui uma forma de conhecimento singular, cuja marca mais distintiva é a interrogação do sujeito e a convocação para a fruição e a criação.

Ao longo das últimas décadas, a educação artística tem sido objeto de inúmeras abordagens pedagógicas, umas associando-a primordialmente à criatividade e à dimensão emotiva, outras à identidade e ao conhecimento do património nacional ou universal, outras à capacidade de reflexão, autonomia, liberdade de pensamento e de ação, outras ainda a potencialidades motivacionais, terapêuticas, de integração social e de

cidadania. É também frequente registar a “utilidade” das aprendizagens artísticas para a aprendizagem de outras disciplinas.

Ora, não negando esse valor instrumental – o “servir para...” –, é crucial que se lhe reconheça valor intrínseco – o valor que encerra em si mesma e por si mesma. Este valor destaca a centralidade da interpretação, fruição e expressão dos sujeitos na sua relação com o mundo.

Para que desde cedo os sujeitos possam beneficiar desse duplo valor que a arte tem – instrumental e intrínseco –, a escola não pode eximir-se ao dever de educar todos e cada um de forma empenhada, proporcionando uma aprendizagem artística capaz de assegurar a igualdade de oportunidades neste domínio. Esta abordagem tem vindo a ser defendida por autores de referência e por organismos internacionais (por exemplo, UNICEF 1989, UNESCO, 2005, 2006 e 2010; UE 2009, Conselho da Europa 2009, OCDE, 2011 e 2012).

Nesta recomendação opta-se pela designação de “educação artística” para acentuar uma visão abrangente que integre a aprendizagem das linguagens específicas (artes plásticas, música, dança, teatro, cinema, artes digitais...), numa perspetiva que valorize a criatividade, a comunicação e o conhecimento do próprio património artístico, histórico e contemporâneo. Trata-se aqui exclusivamente das aprendizagens artísticas que deverão constituir parte integrante da educação de todos e não do ensino artístico especializado que o sistema educativo também deve proporcionar mas que não é objeto desta recomendação.

III – Tendências internacionais

A educação artística faz parte das preocupações dos principais organismos internacionais, em que Portugal participa ou a que pertence, os quais têm vindo a definir orientações através de programas específicos, recomendações e convenções.

A UNESCO desde cedo colocou o tema da Educação Artística na sua agenda, tanto diretamente no âmbito da Educação (Educação para Todos, Educação de Adultos, Educação para o Desenvolvimento Humano, Educação ao Longo da Vida, Educação Inclusiva) como no contexto dos Direitos Culturais, onde o direito à criação e à fruição cultural e artística

é contemplado e a educação artística é condição para o seu exercício. Também no sector da Cultura, a educação artística é considerada essencial, nomeadamente no que se refere à compreensão do património cultural e à valorização das indústrias da cultura e, sobretudo, no que reporta à diversidade cultural e artística, conforme estabelece a *Convenção para a Proteção e Promoção da Diversidade das Expressões Artísticas*, aprovada pela Unesco em 2005 e ratificada por Portugal em 2006.

A UNESCO desenvolve um amplo *Programa de Educação Artística*, no âmbito do qual estabelece princípios e diretrizes, disponibiliza recursos e instrumentos de trabalho e indica boas práticas. A 1.^a Conferência Mundial sobre a Educação Artística (*Education on Arts*), que se realizou em Lisboa, em março de 2006, estruturou um quadro de referência, teórico e prático, para o Programa de Educação Artística, demonstrando o “valor da educação artística” e a necessidade de desenvolver a investigação sobre esta problemática e de difundir o conhecimento de práticas resultantes de novos instrumentos conceptuais. Aponta a “necessidade de reforçar as capacidades criativas dos jovens e de promover a educação artística em todas as sociedades” e destaca a necessidade de conceber “programas de educação artística para as pessoas provenientes de meios mais desfavorecidos”.

A 2.^a Conferência Mundial sobre Educação Artística, realizada em Seoul em maio de 2010, avaliou o Programa da Unesco (*Rapport relatif à l'enquête sur la mise en oeuvre de la Feuille de route pour l'éducation artistique*) e aprofundou o seu desenvolvimento, reforçando o valor da educação artística para todos, destacando as dimensões sociais e culturais e estimulando a aplicação a nível mundial. A Agenda de Seoul consolidou princípios e objetivos e estabeleceu caminhos para o desenvolvimento da Educação Artística, através de um conjunto de linhas de ação, apelando aos Estados Membros, à sociedade civil e às organizações profissionais no sentido de aplicarem os princípios e prosseguirem os objetivos da UNESCO, de modo a assegurar que “a Educação Artística é acessível enquanto componente fundamental e durável da renovação qualitativa da educação”.

O Conselho da Europa enquadra a educação artística de forma integrada e transversal, nos seus programas e documentos normativos. Em 1984, a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa abordou o tema, estabelecendo as bases da “*Recomendação sobre a Educação Cultural: promoção da cultura, da criatividade e da compreensão multicultural para a educação*”, retomada e confirmada em 2009. Em 1995, lançou Programa “Cultura, Criatividade e os Jovens”, destinado a implementar a educação artística nas escolas dos Estados membros, implicando artistas e profissionais nas atividades extracurriculares. A *Convenção-Quadro sobre o Valor do Património Cultural para o desenvolvimento da sociedade*, aprovada em 2005 e ratificada por Portugal em 2008, reconhece a importância do Património Cultural na Educação Artística e recomenda a ligação entre as diversas áreas de estudo. No *Livro Branco sobre o Diálogo Intercultural*, apresentado pelo Conselho da Europa em 2009, é referida a importância dos recursos artísticos e culturais como recursos educativos, destacando o papel da aprendizagem através das artes e das atividades culturais.

A União Europeia dá particular relevo ao tema da Educação Artística no âmbito da Agenda Europeia para a Cultura, onde se reconhece o valor da educação artística para a promoção da criatividade. Em 2009, no âmbito do Ano Europeu da Criatividade e da Inovação, lançaram-se iniciativas e desenvolveram-se atividades sobre esta problemática. Neste contexto foi publicado o estudo sobre *Educação Artística e Cultural nas Escolas da Europa*, constatando-se a diversidade de modelos e soluções nos diversos países. Nas suas conclusões, o Relatório centra-se nos objetivos da educação artística, nos currículos, nas ligações transversais entre as artes e as outras áreas curriculares, nos tempos letivos dedicados ao ensino obrigatório, na implicação das tecnologias da informação e na necessidade de aproximar os alunos do mundo das artes e da cultura.

Na mesma data, a Resolução do Parlamento Europeu sobre os estudos artísticos exprime a importância do desenvolvimento do ensino artístico e recomenda uma melhor coordenação da educação artística a nível europeu. Também o quadro estratégico para a cooperação europeia no domínio da educação e da formação destaca a importância de competências essenciais, incluindo a sensibilidade cultural e a criatividade.

IV - Ponto da situação

Em Portugal, a aprendizagem artística para todos, desde idades precoces e nos diversos patamares de escolaridade, constitui uma intenção que tem marcado presença no sistema educativo, encontrando-se referida e até legitimada em inúmeros discursos e documentos curriculares. A sua concretização, mesmo que apenas a nível curricular, tem-se revelado, no entanto, sujeita a contingências da mais variada natureza, ficando, nessa medida, muito distante dos melhores propósitos.

Atualmente, na educação de infância, as orientações curriculares dão lugar de destaque a esta aprendizagem. O mesmo não acontece na escolaridade básica onde a educação artística é secundarizada relativamente a outras áreas disciplinares que são afirmadas como “essenciais”.

Apesar de fazerem parte do plano curricular do 1.º ciclo, as Expressões Artísticas acabam por ser remetidas para a periferia do currículo por uma diversidade de razões a que não será alheia, por um lado, a perceção dos próprios professores sobre a sua impreparação para as desenvolver e, por outro, a atribuição de tempos mínimos para Português e Matemática que, no seu conjunto (14 horas letivas), excedem o tempo disponível para as restantes áreas (11 horas letivas para Estudo do Meio, Expressões: Artísticas e Físico-Motoras; e Áreas não disciplinares: Área de projeto; Estudo acompanhado; Educação para a cidadania.).

Persiste, de facto, um certo desconforto dos educadores de infância e dos professores do 1.º ciclo relativamente à sua preparação para lecionarem esta área. No que respeita à formação de docentes, tanto de carácter inicial como contínuo, pode dizer-se que ela se ressentia da falta de uma visão objetiva sobre a natureza e dimensões da educação artística nos diferentes níveis de ensino.

Acresce que os candidatos à docência podem iniciar a sua formação com lacunas importantes neste domínio e com uma sensibilidade reduzida para alicerçar a formação que se entende desejável, graças ao facto de não ser assegurada a construção de uma cultura artística até ao final do ensino básico e de se agravar no ensino secundário a possibilidade de o conseguir.

Nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, a condição da educação artística não é menos problemática. No 2.º ciclo, a desagregação da área disciplinar de Educação Visual e Tecnológica (EVT) nas disciplinas de Educação Visual e de Educação Tecnológica veio a traduzir-se em Metas Curriculares, discordantes dos programas em vigor, que muitos veem como desajustadas do propósito de educação artística. No 3.º ciclo, além de a Educação Visual ser orientada no mesmo sentido, reduzem-se as possibilidades de disponibilização de qualquer outra disciplina artística na componente de “Oferta de Escola”. Esta componente, tradicionalmente vocacionada para a educação artística, passou a ver alargado o seu âmbito à área tecnológica. Por outro lado, o espaço que lhe era atribuído passou a ser partilhado com a disciplina de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC). Acresce ainda que o tempo atribuído à atual “Área das Expressões e Tecnologias”, que agora integra a Educação Física, é globalmente inferior ao que detinha o conjunto das suas componentes desde 2001 (menos 50 horas no total) além de sujeita a uma disciplinarização pouco adequada a uma visão moderna das artes e das aprendizagens artísticas.

No que respeita ao ensino secundário, a educação artística depende das opções vocacionais dos alunos, sendo que formalmente apenas está presente nas opções vocacionais manifestamente de ordem artística.

Neste cenário, a educação artística proporcionada pela escola caracteriza-se, em larga medida, pela ambiguidade – o reconhecimento da sua importância não se tem traduzido em práticas consentâneas – e pela descontinuidade – no percurso académico pode surgir ou não, dependendo de circunstancialismos vários.

Para além desta dimensão curricular, recorde-se que os serviços educativos de museus e outras entidades têm, desde os anos noventa, manifestado um grande dinamismo neste campo. Sendo, embora, aconselhável que a escola se lhes associe nestes processos, como aliás nos proporcionados pelo Plano Anual de Cinema recentemente lançado pelo Ministério da Educação e Ciência e Secretaria de Estado da Cultura, ela não pode negligenciar esta área de aprendizagem no âmbito da sua atuação específica, proporcionando a todos a aquisição de um conjunto

de competências básicas neste domínio, tal como, de resto, acontece noutras áreas de conhecimento.

O Programa Nacional de Educação Estética e Artística em Contexto Escolar, do Ministério da Educação e Ciência, apoiado pela Fundação Calouste Gulbenkian, tem vindo a desenvolver ações sistemáticas de ligação da escola pública às instituições culturais e de formação e acompanhamento de docentes da educação pré-escolar e do 1.º ciclo. Não obstante a sua relevância, este Programa não tem continuidade nos restantes ciclos do ensino básico nem no ensino secundário, nem tem articulação com a formação inicial de professores.

V - Posições anteriores do Conselho Nacional de Educação

O Conselho Nacional de Educação tem-se preocupado, de modo muito particular, com a educação artística, emitindo diversos pareceres e recomendações, que importa retomar.

Em 1989, um parecer, intitulado “Educação artística” e elaborado pelo conselheiro Raul Miguel Rosado Fernandes sobre um diploma governamental e sobre um projeto do Grupo Parlamentar Os Verdes (Parecer 10/89 aprovado em 20/12/89 e publicado in DR – II série de 20/2/90 – n.º 43, p. 1811- 1814), defende que:

- a formação genérica artística faça parte obrigatória e opcional do ensino básico e secundário, “de forma a aumentar o grau de cultura de todos os que formam a sociedade portuguesa” e “intensificar o grau de capacidade de execução dos nossos diplomados”;
- se deve evitar “por todos os meios que o ensino praticado forme diplomados teóricos e não gente capaz de executar e de ensinar o que aprendeu”;
- se assegure a maleabilidade necessária, defendendo duas medidas previstas no projeto governamental: criação do docente em regime de itinerância para a educação pré-escolar e 1.º ciclo do ensino básico; e a possibilidade de prestação de serviço em mais do que uma escola a partir do 2.º ciclo e até ao fim do secundário;

- a educação artística incluía, além das modalidades de música, teatro, artes plásticas e dança, “o cinema e os audiovisuais”.

Voltou a pronunciar-se em 1992, num parecer intitulado “Educação artística nas áreas da música, dança, teatro, cinema e audiovisual”, cujo relator foi o conselheiro António de Almeida Costa e que foi aprovado em reunião plenária de 29 de julho desse ano (DR n.º 223, II série, de 26/9/92). O enquadramento deste parecer sintetiza as bases gerais da organização da educação artística pré-escolar, escolar e extraescolar, estabelecidas no Decreto-Lei n.º 344/90, de 2 de novembro, distinguindo as dimensões genérica e vocacional da educação artística. A *Educação artística genérica* seria a dimensão a desenvolver em todos os níveis de ensino, como componente da formação geral dos alunos, enquanto que a *vocacional* correspondia à “formação especializada, destinada a indivíduos com comprovadas aptidões ou talentos em alguma área artística específica, em princípio, ministrada em escolas especializadas (...)”. Nos 2.º e 3.º ciclos do ensino básico, “a educação artística vocacional constitui componente significativa de um currículo integrado, que inclui formação geral a realizar na mesma escola ou, em regime articulado, em escolas diferentes”. No ensino secundário, “a educação artística vocacional constitui componente fundamental do respetivo currículo, que inclui também formação geral (...)”. No ensino superior “compete aos órgãos próprios de cada instituição definir e estruturar os currículos dos cursos de educação artística vocacional”.

O CNE recomendava ao Governo, “que a reforma do ensino artístico se não [esgotasse] na publicação dos diplomas legislativos, pois [dependia] no essencial de um verdadeiro programa de ação que [concretizasse] os objetivos [então] enunciados”.

De facto, não parecem ter passado à prática nem a recomendação do CNE, nem os decretos regulamentadores sobre os quais se pronunciava, e em dezembro de 1998 o CNE aprovava um parecer, elaborado pelos conselheiros Emília Nadal e Jorge Barreto Xavier que viria a ser publicado em fevereiro de 1999 (DR n.º 28, II série, de 3 de fevereiro). Este parecer “aborda as dimensões teleológica, política e pedagógica da área em questão, utilizando como moldura a Lei de Bases do Sistema Educativo em vigor e as orientações consignadas na Carta Magna da

Educação e Formação ao Longo da Vida e como fundamento o quadro constitucional em vigor”. Intitulado “Educação estética, ensino artístico e sua relevância na educação e na interiorização dos saberes”, procede a um levantamento da legislação relativa à área da “educação estética e do ensino artístico” e à caracterização do seu âmbito e objetivos. Nos seus termos, a educação estética corresponderia a “uma dimensão qualitativa do saber e da forma de a pessoa se relacionar com a realidade e com o próprio saber”. O seu objetivo seria o de “ampliar as potencialidades cognitivas, afetivas e expressivas da pessoa”, abrindo “horizontes, estimulando os interesses e integrando a razão com os sentimentos e as emoções.” Quanto ao contexto do seu desenvolvimento, “a educação estética, no âmbito do ensino formal, processa-se igualmente de forma transversal e implícita, sendo proposta de forma explícita através de disciplinas específicas, em princípio existentes nos currículos”. Salienta, entre os fatores que intervêm na formação estética no ensino formal, (i) “O espaço físico e o ambiente psicológico do contexto escolar; (ii) Os valores que informam os regulamentos internos e as relações pessoais no espaço educativo; (iii) Os currículos e as novas tecnologias; (iv) A atitude dos docentes face à dimensão estética dos saberes que transmitem; (v) As pedagogias e os estilos de comunicação dos conteúdos curriculares; (vi) O tempo e o espaço atribuídos às disciplinas e às atividades que permitem a criatividade e experiência estética.”

Trata-se de uma visão ampla da estética e da sua educação, que se inicia formalmente no pré-escolar, onde a atividade artística “desempenha um papel crucial”, devendo, no entanto, a sua presença curricular ser repensada como uma “dimensão importante dos conteúdos”, articulada “com os posteriores graus de ensino”. Deveria ser promovida de forma implícita e transversal em algumas áreas de aprendizagem – Língua Materna, Literatura, História, Educação Física ou Ciências da Natureza, por exemplo – e de forma explícita em disciplinas de natureza teórica como a História de Arte e a Filosofia ou de natureza específica como a Educação Visual, Educação Musical, Expressão Dramática, Dança, Design e Audiovisuais.

O ensino artístico seria “uma forma excelente de concretização” da educação estética, devendo ter direito a um “espaço importante e significativo nos currículos e nos horários escolares, ao longo de toda a

escolaridade, em particular na educação pré-escolar e durante todo o ensino básico”, “reforçado (e nunca restringido) nas situações em que se possam verificar dificuldades na aprendizagem ou na integração escolar, como nos casos do ensino especial e das escolas com índices de grande violência ou situações de multiculturalidade (...), nas soluções terapêuticas da flexibilização curricular, dos currículos alternativos ou da redução do tempo escolar”.

As suas “recomendações” abrangem:

a) Orientações e estratégia – onde se sublinha a necessidade de valorização da sensibilidade e dos vários tipos de inteligência; o reconhecimento da importância da educação estética na motivação para as aprendizagens; no desenvolvimento da expressão e criatividade individual, entre outros considerandos;

b) Medidas legislativas – para além de recomendar a revogação das disposições legais posteriores ao Decreto-Lei n.º 344/90 e outras medidas, recomenda especificamente que se garanta a continuidade curricular da Educação Musical nos ensinos básico e secundário “para os alunos que pretendam enveredar por cursos superiores no domínio da música ou na via de ensino”;

c) Programas, pedagogias e boas práticas – Recomenda uma revisão profunda dos “cânones de formação, programas e metodologias” por considera-los predominantemente confinados à “transmissão desarticulada de técnicas e gramáticas” e que se acentue a sua “vocação específica para o desenvolvimento das capacidades percetivas e expressivas dos alunos, para o exercício da imaginação e da criatividade e para a educação da sensibilidade e do juízo estético”. Entre outras medidas, recomenda o estabelecimento de parcerias e colaborações com artistas e organizações culturais extraescola e a criação de “equipas móveis” que “coadjuvem a prática do ensino artístico em escolas de monodocência, no pré-escolar e em escolas do ensino básico e secundário onde não existam meios próprios”;

d) Formação de professores – A Recomendação termina com um apelo ao reforço desta dimensão cultural e estética na formação de professores de todos os níveis, à reavaliação do “reconhecimento oficial de cursos

(...) que creditam o acesso à docência na área das artes e que frequentemente não oferecem as condições mínimas para a aquisição de competências práticas”; e a inclusão da via de ensino nas escolas superiores de ensino artístico que a não contemplem.

VI - Conclusões e recomendações

Dos estudos nacionais e internacionais analisados, das audições feitas a diversas individualidades, da apreciação dos pareceres e recomendações anteriores do CNE, da análise da legislação mais recente sobre a educação artística no sistema educativo português, podemos concluir:

1. Que é consensual e cada vez mais reconhecida a importância da educação artística para o desenvolvimento de cada ser humano, nas suas vertentes pessoal e social, proporcionando a todos uma cultura artística, a fruição das manifestações artísticas e a expressão da sua criatividade;
2. Que a conceção de educação artística deve ultrapassar as dicotomias “conhecer” *versus* “fazer” e “apreciar” *versus* “criar”, entendendo os seus polos como dimensões necessárias a fomentar, numa interação que equilibradamente as contemple e promova;
3. Que, apesar do consenso referido, a presença das artes e da educação artística no currículo se afigura cada vez mais reduzida e pouco definida, não estando assegurada também a sua continuidade, coerência e qualidade;
4. Que a educação artística poderá e ganhará em ser proporcionada por organizações e entidades da comunidade mas é à escola pública que cabe a principal responsabilidade nessa matéria. Assim, essa área deverá ser transversal a toda a sua organização e atividade e constar em espaços curriculares próprios, efetivos e explícitos, no currículo geral dos ensinos básico e secundário. O que se gasta atualmente e os recursos existentes, melhor geridos, permitirão melhorar a qualidade do ensino e educação artísticos.

Por tudo isto, o CNE recomenda:

1 - Ao nível do currículo e da organização do ensino:

1.1 - Que a educação artística integre inequivocamente o currículo nacional, possibilitando a aprendizagem de uma variedade de linguagens – das mais tradicionais às mais recentes – e de uma variedade de tónicas, salogue a perspectiva abrangente e integrada que valorize a fruição, a expressão, a criatividade, a comunicação e o conhecimento do património.

1.2 - Que se consagre a importância da educação artística ao longo de toda a escolaridade básica de forma contínua, devendo-se para tal, com carácter de urgência:

a) Clarificar a situação da área das Expressões no currículo do 1.º ciclo do ensino básico;

b) Rever as Metas Curriculares relativas à Educação Visual para os 2.º e 3.º ciclos do ensino básico que, para além não estarem em sintonia com o programa em vigor, revelam uma visão limitada dessa disciplina.

c) Assegurar a continuidade da Educação Artística no 3.º ciclo do ensino básico e no ensino secundário (pelo menos para quem pretenda ingressar em cursos da especialidade e em cursos de formação de educadores e professores) com a oferta de opções de Educação Musical, Artes Cénicas, Artes Integradas, ou Artes Digitais... asseguradas por professores especialistas com formação pedagógico-didática.

1.3 - Que, sem comprometer o carácter global do processo de ensino/aprendizagem no 1.º ciclo do ensino básico, assegurado pela presença e ação constantes do professor único, se incentivem, quando as condições o permitem e favorecem, formas de coadjuvação dos educadores de infância e dos professores do primeiro ciclo, assinalando-se como positiva a flexibilidade defendida no artigo 21.º, n.º 2, alínea b, do Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 julho.

2 - Ao nível da formação de professores e educadores:

2.1 - Que se revejam as opções da formação inicial e contínua de educadores e professores, no pressuposto de que os docentes precisam de desenvolver saberes e estratégias pedagógicas e didáticas, visando fortalecer a cultura artística dos alunos.

3 - Ao nível das escolas e das autarquias:

3.1 - Que, no âmbito da autonomia das escolas e das competências atribuídas à administração local, se promova a integração de componentes de educação artística, a consagrar, de forma articulada, tanto nos projetos municipais de educação como nos projetos educativos das escolas.

3.2 - Que sejam criadas condições para a inserção na escola de “especializações”, nomeadamente no âmbito de componentes locais dos currículos escolares ou áreas dominantes das atividades de enriquecimento curricular.

3.3 - Que se intensifique a utilização dos recursos culturais e artísticos (serviços educativos dos museus, teatros, academias, etc.) e se incentivem parcerias e formas de colaboração com artistas e organizações locais e nacionais capazes de contribuir para a formação artística de alunos e professores.

4 - Ao nível da investigação e da coordenação

4.1 - Que se promovam e divulguem estudos, por exemplo, sobre os processos de ensino e de aprendizagem artística, a sua concretização pedagógico-didática nas escolas, os seus resultados, incentivando, nomeadamente, a participação de Portugal em investigações internacionais que incidam nestes domínios.

4.2 - Que se assegure, a nível da administração central, a continuidade e articulação das aprendizagens artísticas nos vários níveis e modalidades de ensino, da formação de educadores e professores, da investigação e de ofertas de formação e atividade extraescolar.

4.3 - Que, ao nível das políticas públicas, os sectores da Educação e da Cultura articulem programas e recursos particularmente vocacionados para educação artística

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

05 de dezembro de 2012

A Presidente, *Ana Maria Dias Bettencourt*



Conselho Nacional de Educação

Rua Florbela Espanca

1700-195 Lisboa
Portugal

www.cnedu.pt

cnedu@cne.min-edu.pt

tel.: + 351 21 793 52 45

fax: + 351 21 797 90 93