

Pareceres e Recomendações



PARECERES 2014



Pareceres 2014

Lisboa: CNE (118)p

Autor/Editor: Conselho Nacional de Educação

Direção: José David Justino (Presidente do Conselho Nacional de Educação)

Coordenação: Manuel Miguéns (Secretário-Geral do Conselho Nacional de

Educação)

Coleção: Pareceres e Recomendações

Organização e apoio à edição: Ercília Faria

Composição e montagem: Cristina Brandão

Capa: Teresa Cardoso Bastos //DESIGN

Impressão e Acabamento: Editorial do Ministério da Educação e Ciência

1.ª Edição: outubro 2015

Tiragem: 300 exemplares

ISSN: 0872-0746

ISBN: 978-972-8360-90-0

Depósito Legal: 400 304/15

© CNE – Conselho Nacional de Educação Rua Florbela Espanca – 1700-195 Lisboa

Telefone: 217 935 245

Endereço eletrónico: cnedu@cnedu.pt

Sítio: www.cnedu.pt

SUMÁRIO

PREÂMBULO	5
	•
Parecer sobre integração do ensino de língua inglesa no currículo 1.º ciclo do ensino básico	do
Parecer n.º 2/2014 do Conselho Nacional de Educação	13
Parecer sobre o projeto de decreto-lei que procede à revisão do regime jurídico da habilitação profissional para a docência dos educadores e professores dos ensinos básico e secundário	
Parecer n.º 3/2014 do Conselho Nacional de Educação	23
Parecer sobre o projeto de diploma que aprova as regras a que obedecem a constituição e funcionamento dos centros de formação de associações de escolas)
Parecer n.º 4/2014 do Conselho Nacional de Educação	31
Parecer sobre o projeto de diploma que aprova o regime jurídico de ensino e formação profissional dual	lo
Parecer n.º 5/2014 do Conselho Nacional de Educação	47
Recomendação sobre as políticas públicas de educação especial	60
Recomendação n.º 1/2014 do Conselho Nacional de Educação	69
Recomendação sobre os cursos técnicos superiores profissionais	
Recomendação n.º 2/2014 do Conselho Nacional de Educação	87
Recomendação sobre o estatuto do ensino particular e cooperativa não superior	O
Recomendação n.º 3/2014 do Conselho Nacional de Educação	97

PREÂMBULO

O Conselho Nacional de Educação (CNE) é um órgão superior independente de consulta e aconselhamento do Estado, que tem por missão proporcionar a participação das diferentes instituições científicas, sociais, culturais e económicas, na procura de consensos alargados em matéria de política educativa.

A publicação recente de uma nova lei orgânica (Decreto-Lei n.º 21/2015, de 3 de fevereiro) veio ajustar a composição do CNE, ao introduzir a participação de entidades sem representação ou com défice de representatividade, na área do ensino especial, das sociedades científicas, do desporto, das comunidades portuguesas no mundo e das comunidades de imigrantes e diminuir o peso da participação de instituições ou entidades públicas. Determina, igualmente, o parecer prévio obrigatório, por parte do CNE, sobre os projetos e propostas de lei que visem proceder à alteração da Lei de Bases do Sistema Educativo e reforça o carácter técnico-científico do Conselho, imprescindível ao rigor e à qualidade da sua missão.

O acompanhamento dos desenvolvimentos operados nas diferentes áreas do sistema educativo, através da apreciação de medidas legislativas apresentadas pelo Governo ou pela Assembleia da República e do estudo e debate de questões educativas que marcam a atualidade, têm modelado a atuação do CNE numa postura de reflexão e de produção de conhecimento, a partir da qual são gerados os contributos que elabora e apresenta aos decisores políticos.

Nessa medida, o Conselho tem estabelecido parcerias com universidades, centros de investigação científica e outras instituições de ensino e formação para a realização de estudos e projetos de investigação relevantes para a Educação e a organização conjunta de seminários e conferências.

Para além disso, a audição de especialistas e entidades com ligações às diferentes temáticas em análise e a elaboração de relatórios técnicos, por

parte da Assessoria Técnica e Científica do CNE, acompanham e sustentam os pareceres e recomendações que emite.

Prosseguindo no entendimento de que a edição destes documentos, em publicações do Conselho, permite uma melhor sistematização e divulgação da sua atividade, o presente livro *Pareceres 2014* inclui os documentos aprovados durante o ano, de que se dá nota sucinta.

Parecer sobre a "Integração da língua inglesa no currículo do 1ºciclo do Ensino Básico"

Este parecer surge na sequência do repto lançado pelo Senhor Ministro da Educação e Ciência na sua intervenção na *Sessão Solene de Abertura do Ano Letivo 2013/2014*, em 23 de setembro de 2013, para que o CNE estudasse e se pronunciasse sobre esta questão.

O Parecer, cujo projeto foi apresentado pelo Conselheiro José Augusto Cardoso Bernardes, depois de sintetizar a situação do ensino do inglês destaca, de um conjunto de vantagens para a introdução do inglês no currículo obrigatório do 1.º ciclo, as seguintes: a "importância consolidada do Inglês no mercado de trabalho global"; as "necessidades de integração sociocultural e de formação ao longo da vida, envolvendo conteúdos frequentemente disponíveis apenas em Língua Inglesa"; os "imperativos de equidade e igualdade de oportunidades" e o facto de "Para além de não comprometer os objetivos de aprendizagem da língua materna (cuja centralidade importa preservar), encontra-se demonstrado que o contacto letivo precoce com uma língua estrangeira favorece a obtenção de níveis de proficiência mais elevados ao fim de, pelo menos, oito anos de ensino".

Paralelamente, foi produzido pelas Assessoras Carmo Gregório, Rute Perdigão e Teresa Casas-Novas um Relatório Técnico sobre esta temática, que fundamentou a elaboração do parecer.

Parecer sobre o "Projeto de decreto-lei que procede à revisão do regime jurídico da habilitação profissional para a docência dos educadores e professores dos ensinos básico e secundário"

O Ministério da Educação e Ciência solicitou ao Conselho um parecer sobre o projeto de decreto-lei que procedeu à revisão do regime jurídico da habilitação profissional para a docência dos educadores e professores dos ensinos básico e secundário.

O projeto de parecer, elaborado pela Conselheira Maria da Conceição Castro Ramos, aprecia na generalidade e na especialidade o projeto de diploma, comparando-o com o decreto-lei em vigor, e formula algumas recomendações. De igual modo, manifesta o propósito de desenvolver um debate sobre a habilitação profissional para a docência, considerada na sua globalidade sistémica, de modo a construir uma visão estratégica partilhada sobre uma matéria decisiva para a qualidade do ensino e das aprendizagens.

Recomendação sobre "As Políticas Públicas de Educação Especial"

Através da Deliberação n.º 2-PL/2014, a Assembleia da República solicitou ao Conselho Nacional de Educação a elaboração de uma Recomendação sobre "as políticas públicas de educação especial, incluindo a utilização do método de Classificação Internacional da Funcionalidade, Incapacidade e Saúde como base para a elaboração do programa educativo individual, nos termos do Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro."

A Recomendação, cujo projeto teve como relatora a Conselheira Anabela Grácio, alicerçou-se no relatório técnico preparado pelas Assessoras do CNE Rute Perdigão, Teresa Casas-Novas e Teresa Gaspar e num extenso leque de audições realizadas a entidades com intervenção em diferentes áreas, desde a investigação e formação de professores a responsáveis pela administração, associações de pais, agrupamentos de escolas e professores de educação especial que permitiram recolher

informação pertinente capaz de sustentar uma apreciação global sobre a política de educação especial no nosso País.

Parecer sobre o projeto de diploma que aprova o "Regime jurídico dos Centros de Formação de Associações de Escolas"

A pedido do Governo, o CNE pronunciou-se sobre o projeto de diploma que aprova as regras a que obedecem a constituição e funcionamento dos centros de formação de associações de escolas. Para além das apreciações na generalidade e na especialidade do referido projeto, o parecer propõe uma série de recomendações fundamentadas na análise efetuada, no reconhecimento da relevância da formação contínua no desenvolvimento profissional do pessoal docente e não docente, e da sua revalorização que, aliás, reiteram recomendações anteriores do Conselho. O projeto de Parecer foi elaborado pelo Conselheiro Álvaro Almeida dos Santos.

Parecer sobre o projeto de diploma que aprova o "Regime Jurídico do Ensino e Formação Profissional Dual"

Este Parecer, cujo projeto foi elaborado pelo Conselheiro Domingos Xavier Viegas, analisa o Projeto de Diploma que aprova o regime jurídico do ensino e Formação Profissional Dual apresentado pelo Governo, destinado a reger o Ensino Secundário Profissional ou Profissionalizante, que é designado no Diploma por Ensino e Formação Profissional Dual, de nível secundário.

O documento reconhece a "importância de valorizar e reconhecer as diversas componentes formativas de todos os Portugueses, independentemente da sua idade, nível escolar, ou sistema de ensino, de modo a incentivar a formação contínua e o desenvolvimento cultural, social e económico das pessoas e do País", mas chama a atenção, entre outros, para a necessidade de "uma melhor fundamentação e uma maior clareza na definição dos objetivos políticos e do alcance das medidas propostas no Diploma" e "uma avaliação dos sistemas que se encontram

em funcionamento desde há vários anos". Este Parecer é acompanhado por um Relatório Técnico elaborado pela Assessora Marina Peliz.

Recomendação sobre "Cursos Técnicos Superiores Profissionais"

A publicação do Decreto-Lei n.º 43/2014, de 18 de março, que "...procede à criação de um novo tipo de formação superior curta não conferente de grau, os Cursos Técnicos Superiores Profissionais" (CTSP), a serem ministrados exclusivamente por unidades de Ensino Superior Politécnico, motivou a emissão desta Recomendação, cujo projeto foi elaborado pelo Conselheiro Jorge Miguel Marques da Silva.

Registando como positiva a introdução em Portugal deste tipo de formação que se considera constituir um elemento importante na arquitetura curricular do ensino superior de diversos países, com uma função positiva na captação de estudantes para o ensino superior, o documento analisa, entre outros aspetos, a sua articulação com outras ofertas formativas e educacionais, a forma de financiamento dos novos cursos, a forma de acesso, os aspetos processuais.

A Recomendação é apoiada por um Relatório Técnico elaborado pela Assessora Ana Maria Canelas.

Recomendação sobre o "Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo não Superior"

Esta Recomendação foi emitida por iniciativa do Conselho Nacional de Educação considerando as atribuições que lhe estão cometidas na sua Lei Orgânica.

O novo Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo não Superior (EEPC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 152/2013, de 4 de novembro de 2013, veio revogar o anterior EEPC que tinha sido aprovado pelo Decreto -Lei n.º 553/80, de 21 de novembro, vigorando assim, com pequenas alterações, há mais de 30 anos.

A importância da matéria levou o CNE a emitir uma Recomendação sobre o novo Estatuto do EPC e sobre o modo como o Estado apoia o acesso das famílias às escolas particulares e cooperativas, no âmbito da livre escolha (artigo 5.°, alínea c) novo EEPC), dentro de um debate mais amplo sobre o papel do Ensino Particular e Cooperativo (EPC) no sistema público de Educação.

A Recomendação analisa questões tais como: o EPC no Sistema Educativo Português; o novo Estatuto do EPC e a autonomia; o financiamento da liberdade de opção educativa e da oferta educativa específica e a regulamentação do novo EEPC.

O projeto de Recomendação sobre o "Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo não Superior" foi elaborado pelo Conselheiro Joaquim Azevedo e contou com a colaboração do Conselheiro Álvaro Santos e da Conselheira Paula Santos.

O Conselho Nacional de Educação pretende continuar a afirmar-se pela independência, rigor e capacidade de gerar consensos, quer na resposta às solicitações que lhe são feitas, quer no estabelecimento de uma agenda própria, definindo áreas de intervenção consideradas fundamentais para a melhoria da Educação e na emissão de pareceres, opiniões e recomendações da sua iniciativa.

José David Gomes Justino
Presidente do Conselho Nacional de Educação

PARECER SOBRE INTEGRAÇÃO DO ENSINO DE LÍNGUA INGLESA NO CURRÍCULO DO 1º CICLO DO ENSINO BÁSICO

Parecer n.º 2/2014 do Conselho Nacional de Educação

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

PARECER SOBRE INTEGRAÇÃO DO ENSINO DA LÍNGUA INGLESA NO CURRÍCULO DO 1º CICLO DO ENSINO BÁSICO!

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelo Conselheiro José Augusto Cardoso Bernardes, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 13 de janeiro de 2014, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu primeiro Parecer no decurso do ano de 2014.

Parecer

Introdução

A situação do ensino do Inglês

Depois de, durante muitos anos, ter figurado no currículo como língua estrangeira oferecida em alternativa ao Francês (só nos anos mais recentes a escolha se alargou ao Espanhol), em 2012, o Inglês converteu-se em disciplina de frequência obrigatória, a partir do 5º ano de escolaridade. A escolha de uma segunda língua estrangeira continuou a fazer-se a partir do 7º ano de escolaridade². Nas condições que se encontram em vigor, o aluno pode optar por dar sequência ao Inglês, completando 7 ou 8 anos de contacto com a língua, consoante venha ou não a mantê-la no 12º ano. Se preferir dar sequência à segunda língua estrangeira no Secundário, o aluno terminará

¹ O relatório técnico sobre esta temática encontra-se disponível no site do CNE (www.cnedu.pt).

² Decreto-Lei 139/2012, de 5 de julho.

esse mesmo nível de Ensino com apenas 5 anos de Inglês, concluídos no 9º ano de escolaridade.

Se compararmos a situação portuguesa com a que se verifica noutros países, conclui-se que existe uma clara desvantagem¹. De facto, a aprendizagem obrigatória de uma língua estrangeira (Inglês, na grande maioria dos casos) inicia-se mais cedo em muitos países da Europa. Em algumas regiões da Bélgica, por exemplo, essa aprendizagem começa aos 3 anos; noutros estados (Países Baixos e Chipre) esse contacto tem lugar aos 6. No conjunto dos 27 países da União, as fases mais tardias da iniciação curricular ocorrem na Lituânia e Eslovénia (8 e 9 anos respetivamente) e na Alemanha (10 anos).

Na Espanha, Polónia, Estónia ou França, os alunos devem frequentar uma língua estrangeira desde cedo mas podem escolher de entre um leque que, contendo o Inglês, abrange também o Alemão e o Francês (nos três primeiros casos).

Não pode sequer dizer-se que essa desvantagem tenha sido atenuada pelo facto de, desde 2006, o Inglês ter vindo a ser oferecido no quadro das Atividades de Enriquecimento Curricular do 1º ciclo (AEC). Como é sabido, essa oferta tem vindo a ocorrer com níveis de eficácia muito variados, obrigando a que o contacto com o Inglês no 5º ano de escolaridade se efetue sempre em registo de iniciação.

Motivos que aconselham a mudança

Para além do não alinhamento com a situação existente na maioria dos países europeus, Portugal tarda em cumprir uma série de recomendações

¹ No relatório mais recente sobre as competências linguísticas nos países europeus (*First European Survey on Language Competences*, 2012), Portugal é colocado a par da França e da Polónia, países onde o ensino das línguas estrangeiras revela índices menos favoráveis (http://ec.europa.eu/languages/eslc/docs/en/final-report-escl.en.pdf).

internacionais que apontam para a necessidade da aprendizagem de, pelo menos, duas línguas estrangeiras, de modo a alcançar, em qualquer delas, o nível C1¹, no termo do ensino secundário².

Deste modo, a introdução do Inglês no currículo obrigatório do 1º ciclo reveste-se de um conjunto variado de vantagens, das quais se destacam as seguintes:

Importância consolidada do Inglês no mercado de trabalho global

Mais do que qualquer outra língua, o domínio da língua inglesa constitui hoje, em muitos casos, requisito obrigatório de empregabilidade, não apenas nos países de expressão oficial inglesa (que, em si mesmos, abrangem uma população superior a 2 biliões de pessoas) mas também em muitos outros países dos 5 continentes, onde o Inglês se converteu, de facto, em segunda língua.

Necessidades de integração sociocultural e de formação ao longo da vida, envolvendo conteúdos frequentemente disponíveis apenas em Língua Inglesa

Perante a necessidade de constantes ajustamentos no domínio das qualificações profissionais, a formação continuada, quer aquela que é obtida em ambiente escolar, quer a que se encontra disponível em rede, é sistematicamente veiculada em Inglês, exigindo-se o domínio dessa mesma língua a quem quer reforçar as suas qualificações, não apenas no plano profissional mas também nos domínios cultural e científico.

Imperativos de equidade e igualdade de oportunidades

Cientes da vantagem objetiva conferida pelo domínio do Inglês, as famílias mais favorecidas tendem a proporcionar aos seus educandos uma iniciação

Renortamo-no

¹ Reportamo-nos ao Quadro Europeu Comum de Referência para o Ensino das Línguas (QECR). O nível C1 indica genericamente correção, segurança e fluência nos domínios da expressão e da compreensão (oral e escrita).

² Vejam-se, sobretudo, as "Conclusões" da Cimeira de Barcelona, 2002, em especial o parágrafo 44, definindo a necessidade de melhorar o domínio de pelo menos duas línguas estrangeiras o mais cedo possível. (http://ec.europa.eu.langages/librry/key-documents.topic.fr.htm).

precoce ao Inglês, verificando-se uma situação de flagrante desigualdade que importa corrigir, através da Escola, em relação aos alunos que não podem beneficiar desse importante suplemento de formação.

Para além de não comprometer os objetivos de aprendizagem da língua materna (cuja centralidade importa preservar), encontra-se demonstrado que o contacto letivo precoce com uma língua estrangeira favorece a obtenção de níveis de proficiência mais elevados ao fim de, pelo menos, oito anos de ensino

A maioria dos estudos disponíveis sobre este assunto comprova a vantagem da iniciação precoce a qualquer língua estrangeira¹. Primeiro no plano lexical e logo a seguir no plano sintático, o aluno cria as bases para, ao fim de um processo regular de aprendizagem, poder desenvolver capacidades satisfatórias de escrita e de leitura e de oralidade fluente e eficaz.

Considerando a situação anteriormente descrita e a necessidade de nela intervir de modo a reforçar a capacidade relacional e competitiva dos cidadãos portugueses no mundo do trabalho; considerando a conveniência de assegurar o acesso dos portugueses aos conteúdos culturais que hoje se encontram disponíveis maioritariamente em Inglês; considerando ainda a bibliografia científica produzida sobre o assunto e a opinião largamente consonante de um conjunto de personalidades e entidades que foram objeto de audição e consulta, o Conselho Nacional de Educação recomenda o seguinte:

1. que o Inglês seja incluído no currículo obrigatório do 1º Ciclo do Ensino Básico, a partir do 3º ano de escolaridade²;

Pedagógicas de Português (Actas). Coimbra: Livraria Almedina, pp. 33-46.

¹ De entre a abundante bibliografía disponível sobre o assunto, destacam-se as seguintes referências: Dorney, Z. (2009). *The Psychology of Second Language Acquisition*. Oxford: Oxford University Press; Paradis, M. (2009). *Declarative and Procedural Determinants of Second Languages*. Amsterdam: John Benjamins; Santos, I.M.A. e Martins, C. (1999). *O conhecimento gramatical das crianças no fim do 1º CEB: algumas considerações* in Mello, C. (org.). Jornadas Científico-

² A recomendação não invalida nem colide com a possibilidade de os alunos poderem beneficiar de práticas de sensibilização ao Inglês desde o 1º ano de escolaridade.

- 2. que a respetiva docência seja assegurada, em regime de coadjuvação;
- 3. que a docência do Inglês no ciclo em apreço seja assegurada por professores especialistas no domínio do "ensino precoce da Língua", envolvendo formação científica e pedagógica devidamente certificada¹;
- 4. que esta área curricular seja regulada por Programas e Objetivos conducentes à consecução do nível A1², no termo do 4º ano de escolaridade;
- 5. que o Programa do Ensino Básico seja objeto de ajustamento horizontal, em ordem a uma integração harmoniosa da área de Língua Estrangeira no conjunto das áreas;
- 6. que os Programas do Ensino de Inglês dos anos subsequentes sejam objeto de ajustamento vertical, tendo em vista a articulação, coerência e consolidação de conteúdos e objetivos;
- 7. que a inclusão da disciplina nos 3° e 4° anos assente numa intensidade não inferior a duas horas semanais, integradas nas 25 horas do currículo semanal.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

13 de janeiro de 2014

O Presidente, José David Gomes Justino

Declaração de Voto - Após análise ponderada do conteúdo científico e técnico da proposta em causa - que entendo ser de grande qualidade -,

-

¹ Uma vez que as necessidades em apreço não se encontram suficientemente contempladas na formação inicial de professores, recomenda-se a adoção de um plano formativo especial.

² Reportamo-nos ao Quadro Europeu Comum de Referência para o Ensino das Línguas (QECR). O nível A1 corresponde ao utilizador elementar, nível de Iniciação do uso gerativo da língua em que o aprendente interage de modo simples, em situações de necessidade imediata ou que lhe são familiares.

avaliando o contexto político e social em que o mesmo é produzido e levando em consideração as mais recentes decisões tomadas sobre a matéria (nomeadamente o conteúdo do Decreto-Lei n.º 91/2003, de 10 de julho), que considero serem desadequadas, decidi votar favoravelmente o Projeto de Parecer sobre a Integração do ensino da língua inglesa no currículo do 1º ciclo do Ensino Básico, uma vez que o mesmo consagra três aspetos que considero serem nucleares nesta área e neste momento:

- 1. A integração da língua inglesa como área disciplinar curricular, no âmbito do 1º ciclo do Ensino Básico;
- 2. A lecionação da língua inglesa, em regime de coadjuvação, por docentes com perfil de preparação científica e pedagógica adequada ao nível de escolaridade em causa e com estatuto igual a qualquer outro docente;
- 3. O ajustamento curricular horizontal e vertical decorrente da integração da língua inglesa no currículo do 1º ciclo do Ensino Básico.

No entanto, entendo expressar, através da presente Declaração de Voto, algumas das questões que considero não ficarem completamente contempladas no Parecer em causa – diminuindo o seu âmbito e a ambição que o mesmo deveria assumir – e que são as seguintes:

- i) Entendo que o momento mais adequado para concretizar a integração da língua inglesa, no currículo do 1º ciclo do Ensino Básico, será o 1º ano de escolaridade. Este meu entendimento resulta da constatação dos seguintes factos:
- a. Os conteúdos do projeto de parecer e, principalmente, do Relatório Técnico que o suporta, evidenciam a vantagem da introdução mais precoce da aprendizagem de uma língua estrangeira. Tal acontece na generalidade dos países referenciados e é uma prática corrente nos sistemas educativos das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.
- b. A aprendizagem da língua inglesa estava já a ocorrer, de forma organizada e quase generalizada, nos 1º e 2º anos de escolaridade, no sistema educativo

português, no âmbito das denominadas "Atividades de Enriquecimento Curricular".

- ii) Entendo que a introdução da língua inglesa, no currículo do 1º ciclo do Ensino Básico, deverá aumentar o "perímetro curricular" deste ciclo de estudos e não promover a, eventual, diminuição do tempo consagrado às aprendizagens das restantes componentes curriculares já existentes e com tempos mínimos determinados.
- iii) Entendo que a aprendizagem da língua inglesa, no 1º ciclo de Ensino Básico, deveria apontar para a consecução do nível A2, no âmbito do Quadro Europeu de Referência para as Línguas. A baliza estabelecida por este nível de referência seria consequência natural da introdução desta aprendizagem logo no 1º ano de escolaridade e com tempos mínimos determinados (que poderiam evoluir, em sentido crescente, ao longo dos quatro anos do ciclo de estudos).
- iv) Entendo que a responsabilidade, legal e operacional, do ensino da língua inglesa, como componente curricular do 1º ciclo do Ensino Básico, deve ser da exclusiva responsabilidade do Ministério da Educação e Ciência, salvaguardando as naturais reservas de autonomia pedagógica hoje existentes, no âmbito das instituições escolares. *José Carlos Bravo Nico*

PARECER SOBRE O PROJETO DE DECRETO-LEI QUE PROCEDE À REVISÃO DO REGIME JURÍDICO DA HABILITAÇÃO PROFISSIONAL PARA A DOCÊNCIA DOS EDUCADORES E PROFESSORES DOS ENSINOS BÁSICO E SECUNDÁRIO

Parecer n.º 3/2014 do Conselho Nacional de Educação

(Publicado no Diário da República n.º 58, 2.ª Série, de 24 de março)

PARECER SOBRE

O PROJETO DE DECRETO-LEI QUE PROCEDE À REVISÃO DO REGIME JURÍDICO DA HABILITAÇÃO PROFISSIONAL PARA A DOCÊNCIA DOS EDUCADORES E PROFESSORES DOS ENSINOS 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 pela Conselheira Maria da Conceição Castro Ramos, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 6 de março de 2014, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu segundo Parecer no decurso do ano de 2014.

Introdução

- 1. O Ministério da Educação e Ciência tomou a iniciativa de remeter ao Conselho, para efeitos de consulta e elaboração de parecer, o projeto de Decreto-Lei que procede à revisão do regime jurídico da habilitação profissional para a docência dos educadores e professores dos ensinos básico e secundário
- 2. O projeto não é acompanhado de fundamentação suficientemente clara e desenvolvida explicitando os motivos que poderão ter determinado a pertinência e oportunidade das alterações nele propostas. Tão pouco se revela informação que ajude a perceber o impacto da sua aplicação.

- 3. Neste sentido, a apreciação feita decorre estritamente da leitura do texto enviado e da comparação entre este e o diploma atualmente em vigor.
- 4. Contudo, o preâmbulo refere o sentido da intencionalidade política ao identificar dois objetivos principais que se transcrevem:
- "a) o reforço da qualificação dos educadores e professores designadamente nas áreas da docência, das didáticas específicas e da iniciação à prática profissional, através, onde possível, do aumento da duração dos ciclos de estudos e do peso relativo dessas áreas;
- b) a definição com rigor e clareza da correspondência entre as formações e os grupos de recrutamento fixados pelo Decreto-Lei n.º. 27/2006, de 10 de fevereiro, e pelas Portarias n.ºs 693/98, de 3 de setembro (música), e 192/2002, de 4 de março (dança)."

Apreciação na generalidade

- 5. As alterações introduzidas registam-se nos planos jurídico-formal e substantivo.
- 5.1. No primeiro caso, consistem na reorganização do diploma e na simplificação, fusão ou atualização de alguns artigos, de acordo com a nova orientação ou com a legislação entretanto publicada.
- 5.2. No segundo caso, as mudanças operam-se nos seguintes aspetos:
- 5.2.1. Duração dos mestrados
- aumento da duração dos mestrados em Educação Pré-Escolar e em Ensino do 1.º Ciclo do Ensino Básico de dois para três semestres;
- aumento da duração do mestrado conjunto em Educação Pré-Escolar e Ensino do 1.º Ciclo do Ensino Básico de três para quatro semestres;
- fixação em quatro semestres da duração dos restantes mestrados.

5.2.2. Organização curricular

- desdobramento do mestrado em Ensino do 1.º e do 2.º Ciclos do Ensino Básico, separando a formação de docentes do 2.º ciclo de Português e História e Geografia de Portugal, da formação de docentes do 2.º ciclo de Matemática e Ciências Naturais;
- desdobramento do mestrado em Ensino de História e Geografia no 3.º Ciclo do Ensino Básico e no Ensino Secundário, em Ensino de História no 3.º Ciclo do Ensino Básico e no Ensino Secundário e Ensino de Geografía no 3.º Ciclo do Ensino Básico e no Ensino Secundário;
- eliminação de mestrados sem correspondência com outros grupos de recrutamento.

5.2.3. Componentes de formação

- Supressão da componente metodologias de investigação, mantendo-se, porém, a exigência de conhecimento neste domínio na aprendizagem a realizar (cf.n.º3 do artigo 7.º).

5.2.4. Aspetos administrativos e mecanismos de gestão

- São introduzidas novas regras e mecanismos para a fixação de vagas, no que se refere a competências e procedimentos administrativos, designadamente a articulação da Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior com o Ministério da Educação e Ciência e a obrigatoriedade de registo em Plataforma dos graus atribuídos.

Apreciação na especialidade

6. Da análise na especialidade, destaca-se:

6.1. Artigo 6.º - Os princípios referenciais da organização da formação não incluem os perfis geral e específico de desempenho profissional, aprovados pelos Decretos-Lei n.º 240/2001 e n.º 241/2001, ambos de 31 de agosto, mencionados nos artigos 8.º e 9.º do Decreto-Lei n.º 43/2007, de 22 de fevereiro.

- 6.2. Artigo 7.º, n.º 2 Determina que a formação na área cultural, social e ética seja assegurada no âmbito das restantes componentes.
- 6.3. Artigo 23.º A alínea b) do n.º 3 refere "eventuais contrapartidas" para os orientadores cooperantes disponíveis para cada nível e ciclo de educação e ensino, com carácter não vinculativo e impreciso, deixando ao critério das escolas cooperantes definir os termos da sua aplicação.
- 6.4. Artigo 27 n.º 1- A formulação usada pode induzir uma interpretação equívoca, relativamente à natureza das relações a estabelecer entre a Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior e o Ministério da Educação e Ciência.
- Artigo 27.°, n.º 2 A utilização conjunta dos termos designada e cumulativamente suscita a dúvida sobre as condições a considerar na acreditação dos ciclos de estudos.

7. Assim, considerando que:

- no plano jurídico-formal as alterações registadas são pontuais e coerentes com a lógica de clarificação e aperfeiçoamento introduzida no diploma;
- o modelo sequencial de formação vigente organizado em dois ciclos de estudos se mantém inalterado nos seus princípios e objetivos fundamentais;
- a adequação dos perfis formativos com os perfis profissionais definidos para efeitos de recrutamento se mostra ajustada aos objetivos enunciados: "reforçar a qualificação científica na habilitação de ingresso e definir com clareza entre formações e grupos de recrutamento";
- a eliminação de mestrados sem correspondência nos grupos de recrutamento para a docência se revela positiva, na medida em que torna mais clara a relação entre a oferta e a procura;

E atendendo a que

- por um lado, o alargamento da duração dos ciclos de estudos, onde possível, e, por outro, o facto de se estabelecer na ponderação das componentes de formação (designadamente nas áreas de docência, das

didáticas específicas e da prática profissional) um número mínimo de créditos superior ao atualmente fixado, são fatores que podem criar condições para aumentar o nível de exigência e elevar a qualidade das formações. Embora se entenda sublinhar que esta fixação deveria permitir alguma flexibilidade na distribuição dos créditos pelas diferentes componentes de formação;

- a supressão da componente de formação metodologias de investigação constitui uma exigência a ter em conta nos conhecimentos de base exigidos;
- não foi considerado na estrutura curricular o Parecer n.º 2/2014 do Conselho sobre a integração do ensino da Língua Inglesa no 1º ciclo do Ensino Básico, publicado no D.R. n.º 19, IIª Série, de 28 de janeiro;
- 8. O Conselho Nacional de Educação, independentemente das reservas de oportunidade que o projeto suscita, e da intenção de, no futuro, vir a formular outras propostas em registo mais articulado, **recomenda**:
- a inclusão, nos princípios gerais enunciados no artigo 6.º, dos perfis geral e específicos de desempenho profissional previstos nos Decretos-Lei n.ºs 240/2001 e 241/2001, ambos de 31 de agosto, por considerar que estes constituem uma referência fundamental no quadro legal vigente.
- a clarificação da alínea b) do artigo 23.º, no que se refere às contrapartidas previstas para os orientadores cooperantes, para evitar situações de desigualdade.
- a flexibilização do número de créditos a distribuir pelas componentes de formação dos ciclos de estudos previstos no capítulo IV.
- a consideração do proposto na Recomendação do Conselho sobre a integração do ensino da Língua Inglesa no 1º ciclo do Ensino Básico, aprovada na sessão plenária de 13 de janeiro de 2014, que se transcreve:

"que a docência do Inglês no ciclo em apreço seja assegurada por professores especialistas no domínio do "ensino precoce da Língua", envolvendo formação científica e pedagógica devidamente certificada."

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

- a reformulação do artigo 27.°, tendo em vista precisar a natureza da articulação prevista no n.° 1, tomando como referência o Decreto-Lei n. ° 369/2007, de 5 de novembro, e esclarecer a dúvida suscitada quanto ao n.° 2.
- 9. Por último, porque a qualificação e a formação profissional como processo permanente não se circunscrevem apenas ao regime de habilitação profissional para a docência, antes se inscrevem num âmbito mais vasto de desenvolvimento da educação e do sistema educativo, o Conselho manifesta o propósito de desenvolver um debate sobre a habilitação profissional para a docência, considerada na sua globalidade sistémica, de modo a construir uma visão estratégica partilhada sobre uma matéria decisiva para a qualidade do ensino e das aprendizagens.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

6 de março de 2014

O Presidente, José David Gomes Justino

PARECER SOBRE

O PROJETO DE DIPLOMA QUE APROVA AS REGRAS A QUE OBEDECEM A CONSTITUIÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS CENTROS DE FORMAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES DE ESCOLAS

Parecer n.º 4/2014 do Conselho Nacional de Educação

(Publicado no Diário da República n.º 119, 2.ª Série, de 24 de junho)

PARECER SOBRE

O PROJETO DE DIPLOMA QUE APROVA AS REGRAS A QUE OBEDECEM A CONSTITUIÇÃO E FUNCIONAMENTO DOS CENTROS DE FORMAÇÃO DE ASSOCIAÇÕES DE ESCOLAS

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelo Conselheiro Álvaro Almeida dos Santos, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 5 de junho de 2014, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu terceiro Parecer no decurso do ano de 2014.

Introdução

- 1 O Decreto-Lei n.º 22/2014, de 11 de fevereiro, estabelece o regime jurídico da formação contínua de professores (RJFCP) e define o respetivo sistema de coordenação, administração e apoio. O artigo 11.º determina que os Centros de Formação de Associação de Escolas (CFAE) "(...) são entidades formadoras com estatuto, competências, constituição e as regras de funcionamento estabelecidos em decreto-lei".
- 2 O texto do Despacho n.º 18039/2008, de 4 de julho, número 3, refere que "A iniciativa de criação das associações de escolas e dos centros de formação correspondentes cabe aos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas, através dos respetivos presidentes dos conselhos executivos/diretores que para o efeito devem elaborar a respetiva ata de constituição, tendo em vista o seu posterior envio, para homologação, à direção regional de educação da área geográfica a que corresponda a escola sede do centro de formação escolhida".

- 3 A publicação "Teaching in Focus"¹, com base nas conclusões do estudo "Teaching and Learning International Survey" (TALIS), da OCDE, salienta a valorização da formação contínua de professores, pela relevância que assume para o respetivo desenvolvimento profissional. Conclui que, nos diferentes países inquiridos, nos quais se inclui Portugal, a taxa de prática colaborativa de formação e de prática profissional possui valores reduzidos. Sugere que a organização do desenvolvimento profissional poderia criar uma oportunidade para a constituição de comunidades de aprendizagem e de prática nas escolas.
- 3.1 -Os professores portugueses encontram-se entre os que assinalam uma formação inferior a 20% em práticas de desenvolvimento profissional cooperativas, por oposição a valores superiores a 60% em seminários ou *workshops*. Apesar disso, constata-se a melhoria significativa de massa crítica, quer quantitativa quer qualitativamente, dos profissionais e potenciais formadores ao nível das escolas.
- 3.2 No sentido do exposto, conclui-se que a formação pertence às escolas e que a sua gestão se deve efetuar em articulação com os centros de formação em que se incluem.
- 4 Charlotte Danielson e Robert Marzano (citados em McBeath, 20122) propõem que, entre os princípios da ação profissional docente, se releve a reflexão sistemática sobre a prática, a aprendizagem a partir da experiência e a pertença a comunidades de aprendizagem, operacionalizados através de métodos de interação cooperativa.
- 5. O quadro legislativo vigente salvaguarda a necessidade de formação contínua por parte dos educadores e professores. Esta constitui um direito e um dever, com repercussões na carreira, conforme determinado no RJFCP. Entre os princípios e objetivos nele incluídos, sobressai a preocupação com a melhoria da qualidade do ensino e dos resultados do sistema educativo, a

¹ OCDE(2013), Teaching in Focus, 2013/2014(June).

² MacBeath, J. (2012), The future of Teaching Profession, Education International, Cambridge.

adequação às necessidades e prioridades de formação das escolas e do pessoal docente, a valorização da dimensão científico-pedagógica, com ênfase para a concretização dos projetos educativos, a melhoria dos resultados escolares, bem como a partilha de conhecimentos e capacidades orientada para o desenvolvimento profissional do pessoal docente (artigos 3.º e 4.º do RJFCP).

- 6. De igual forma, e relativamente ao pessoal não docente, o Decreto-Lei n.º 184/2004, de 29 de julho, na alínea e) do artigo 4.º, determina que constitui um dos deveres específicos "Participar em ações de formação, nos termos da lei, e empenhar-se no sucesso das mesmas".
- 7. Na Recomendação n.º 4/2013 do Conselho Nacional de Educação (CNE), de 24 de abril de 2013, publicada em Diário da República, 2.ª série, em 17 de maio de 2013, constata-se que vários intervenientes sublinham o imperativo de a formação contínua estar articulada com o trabalho docente desenvolvido nas escolas, quer na prática letiva quer noutras funções educativas. Entre as recomendações apresentadas, recordam-se as seguintes:
- 7.1. "Enquanto direito e dever dos professores, a formação contínua deverá ser gratuita sempre que proposta e realizada nos agrupamentos de escolas ou escolas não agrupadas, nos centros de formação de associação de escolas, ou a nível nacional por iniciativa do ministério da tutela".
- 7.2. "Devem ser apoiados os agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas para que propiciem ações de formação contínua centradas na prática docente, as quais serão promovidas, sempre que possível e conforme os casos, em articulação com os centros de formação de associação de escolas, os institutos politécnicos e universidades, as associações pedagógicas e os sindicatos de professores".
- 7.3. "Havendo já um considerável número de professores com mestrado ou doutoramento em áreas científicas específicas ou em ciências da educação, estes deverão, sempre que possível, ser convidados a participar no desenho, organização e orientação de ações de formação contínua."

- 7.4. "Deve ser avaliado o trabalho realizado pelos centros de formação de associação de escolas antes que as atuais competências possam ser alteradas ou que novas atribuições lhe possam ser confiadas".
- 7.5. "Os centros de formação de associações de escolas devem ser mantidos e financiados, passando também a constituir-se como centros de recursos, e ampliando a oferta de formação para outros profissionais de educação, para além dos professores".
- 7.6. "Embora esta Recomendação tenha tido em consideração, sobretudo, as realidades das escolas não agrupadas e agrupamentos de escolas públicas, torna-se indispensável incluir o ensino privado e cooperativo dentro das orientações gerais para a formação contínua de educadores e professores."

Apreciação na generalidade

- 8. Procedeu-se a uma análise da compatibilidade jurídica do projeto de diploma que regulamenta a constituição e funcionamento dos centros de formação de associações de escolas (CFAE) com o Estatuto da Carreira Docente (ECD) e com o regime jurídico 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, alterado pelos Decretos-Lei n.º 224/2009, de 11 de setembro, e n.º 137/2012, de 2 de julho. No desenvolvimento dos princípios constantes dos artigos 33.º e 38.º da Lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE), o ECD garante, no seu artigo 6.º, o direito à formação e informação para o exercício da função educativa, através do acesso a ações de formação contínua regulares e do apoio à autoformação do pessoal docente. Tal direito concretiza-se nas normas constantes dos artigos 11.º a 16.º, que contemplam as modalidades de formação, bem como nas dos artigos 37.º (progressão), 42.º (âmbito e periodicidade), 48.º (efeitos da avaliação), 108.º (licença sabática), 109.º (dispensas para formação) e 110.º (equiparação a bolseiro).
- 8.1. Deste acervo, destacamos o disposto nos artigos 15.º e 16.º do ECD, que estabelecem, em síntese, que a formação contínua tem por fim assinalar a

atualização, o aperfeiçoamento, a reconversão e o apoio à atividade profissional do pessoal docente, visando ainda objetivos de desenvolvimento na carreira e de mobilidade, e deve ser planeada de forma a promover o desenvolvimento de competências profissionais do pessoal docente. Determinam, também, que a formação contínua é realizada de acordo com os planos de formação elaborados pelos agrupamentos de escolas e escolas não agrupadas tendo em consideração o diagnóstico das necessidades de formação do respetivo pessoal docente. Além disso, a formação de iniciativa individual do(a) docente, que contribua para o seu desenvolvimento profissional, deve ser considerada na frequência das ações de formação contínua. Existe, portanto, compatibilidade entre o texto do projeto e as normas do ECD analisadas.

- 8.2. Relativamente ao regime jurídico de autonomia, administração e gestão dos estabelecimentos públicos da educação pré-escolar e dos ensinos básico e secundário, importa ter presente que constitui competência do conselho pedagógico, nos termos das alíneas d) e i) do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, elaborar e aprovar o plano de formação e de atualização do pessoal docente e propor o desenvolvimento de experiências de inovação pedagógica e de formação, no âmbito do agrupamento de escolas ou escola não agrupada e em articulação com instituições ou estabelecimentos do ensino superior vocacionados para a formação e a investigação.
- 9. Assim, parece-nos que a compatibilização destas competências do conselho pedagógico com as competências dos CFAE previstas nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 5.º, nas alíneas a) e b) do artigo 6.º, na alínea c) do artigo 12.º, nas alíneas b) e c) do artigo 14.º e no artigo 20.º do projeto de diploma em apreço carece de densificação adicional, dado que apenas a alínea d) do artigo 14.º contempla a articulação com os projetos de formação das escolas. Da redação atual parece resultar uma sobreposição de competências, em detrimento da necessária articulação sobretudo considerando que os CFAE têm autonomia pedagógica e não integram os órgãos de gestão da escola ou do agrupamento que permitirá elaborar um plano adequado às reais necessidades de formação.

- 10. A manutenção dos CFAE perfila a convicção do papel das escolas na iniciativa e gestão do desenvolvimento profissional dos professores e do pessoal não docente. O(A) diretor(a) e o conselho pedagógico dos agrupamentos de escolas e de escolas não agrupadas (doravante designados por escolas) são intervenientes na elaboração do plano de formação e de atualização do pessoal docente (alínea b) do n.º 2 do artigo 20.º e alínea d) do artigo 33.º do Decreto-Lei n.º 75/2008, de 22 de abril, com a redação do Decreto-Lei n.º 137/2012, de 2 de julho).
- 11. Altera-se a constituição dos CFAE, de forma exclusiva, por estabelecimentos de ensino públicos e fundados por iniciativa dos responsáveis de escolas públicas. A inclusão de escolas particulares e cooperativas tem consequências na organização e gestão da formação. Para além do previsível aumento do número de estabelecimentos de ensino e de profissionais a abranger, anteveem-se dificuldades de articulação pelo aumento da sua complexidade. O processo de decisão sobre a sua constituição tem por base a "área geográfica". Não contempla, de forma explícita, critérios de dimensão, complexidade e contiguidade. A assunção pública da necessidade de aprofundamento da autonomia das escolas e a manutenção da natureza associativa dos CFAE devem ter correspondência nas competências outorgadas às escolas neste âmbito.
- 12. A presente proposta acolhe algumas das recomendações do documento CNE, acima enunciado. A constituição, competências e funcionamento dos CFAE sugerem a existência de um esforço de compatibilização da organização territorial com a do respeito pela diversidade, autonomia e responsabilidade dos estabelecimentos de ensino que os passam a constituir. A definição das prioridades de formação de um CFAE, a incluir no respetivo plano, exige a mobilização criteriosa de recursos disponíveis ou a disponibilizar. Definir áreas comuns de priorização de formação, sincronizar e harmonizar especificidades e prioridades de diferentes escolas (públicas e privadas) constituem desafios mais exigentes que o presente regime comporta.

Entende-se, contudo, que a apresentação desta proposta carece de oportunidade cronológica, uma vez que não foi precedida de uma avaliação conhecida do trabalho realizado pelos centros de formação de associação de escolas, no atual modelo de funcionamento, como assinalava uma das recomendações do CNE, transcrita em 7.4.

13. Refira-se, ainda, que a operacionalização da atividade dos CFAE pressupõe que a dotação de recursos humanos e financeiros esteja acautelada, para que as escolas possam contribuir, de forma adequada, para a concretização dos planos de formação, como veremos adiante. Poder-se-á colocar a questão se são os planos que determinam os recursos a mobilizar ou, pelo contrário, são estes que vão condicionar a elaboração e desenvolvimento dos planos.

Na redação apresentada, parte-se do pressuposto de que a formação será realizada com base na prestação de serviço integrada na componente não letiva do horário dos professores enquanto formadores. Não parece razoável equiparar uma hora de tempo não letivo a uma hora de exercício de formador. A natureza do trabalho, a preparação, desenvolvimento e avaliação da orientação da formação envolvem investimento temporal que vai muito para além de uma simples "correspondência" entre tempos de trabalho com caráter muito distinto.

- 14. A regulamentação, tal como é apresentada, parece orientar a ação formativa predominantemente para a avaliação de desempenho docente e, consequentemente, para a progressão na carreira. A ser assim, privilegia-se uma métrica sob a qual a atividade docente se exerce.
- 15. Ao longo do documento encontram-se referências a "Plano de formação", "planos anuais e plurianuais de formação", "planos de ação", "plano formação e ação", "plano de atividades", "projeto de formação", que sugerem a menção a um mesmo plano ou projeto, com denominações distintas, o que carece de clarificação.

Apreciação na especialidade

- 16. Da análise na especialidade, destacam-se os seguintes aspetos:
- 16.1. Artigo 2.º Não se encontra abrangido o pessoal não docente no âmbito de aplicação do diploma em análise. Porém, o reconhecimento da relevância da formação contínua do pessoal não docente, a inclusão do diagnóstico das suas prioridades de formação e o desenvolvimento de planos de formação que os contemple encontram-se inscritos, respetivamente, na alínea b) do artigo 4.º, nas alíneas a) e b) do n.º 1 do artigo 5.º e na alínea c) do artigo 14.º do projeto.
- 16.2. Artigo 3.º A redação do artigo não clarifica a quem pertence a iniciativa de criação dos CFAE, estabelecendo apenas as competências para a definição das condições de criação, da delimitação da área geográfica, do acompanhamento da criação e da homologação. No ponto 3 do Despacho n.º 18039/2008, de 4 de julho, tal competência encontra-se claramente atribuída às escolas. Entende-se que a iniciativa e autonomia das escolas de participarem no processo de organização da rede dos CFAE deverá ser garantida, considerando a contiguidade geográfica ou a dimensão dos Centros.
- 16.3. Artigo 4.º De entre os princípios orientadores formulados, não existe qualquer menção à procura de garantia de igualdade na exigência e na credibilidade da formação, no sentido de revalorizar o papel social dos professores.
- 16.4. Artigo 6.º De entre as competências inscritas neste artigo, na redação da alínea a), não nos parece ser manifesto se a identificação e a definição de prioridades se aplicam a cada escola ou se à totalidade das escolas de um mesmo CFAE, o que em nosso entender carece de clarificação.
- 16.5. Artigo 12.º O processo de recrutamento do(a) diretor(a) de CFAE encontra-se previsto na alínea a) do artigo 12.º (competências do conselho de diretores(as)) e no artigo 16.º (seleção do(a) diretor(a)). Apresenta, contudo, uma solução híbrida, entre a eleição e o procedimento concursal. Uma vez

que este último sugere uma fundamentação técnica e material, tal como se infere do desenvolvimento do articulado do artigo 16.°, haverá necessidade de clarificação ou correção da alínea a) do artigo 12.°.

- 16.6. Artigo 13.º, n.º 3 A atividade a realizar pelo responsável do plano de formação de cada escola associada, elemento da Comissão Pedagógica, bem como a de constituição de bolsa de formadores, que abordaremos adiante, surge limitada pelo facto de apenas se prever, como mecanismo de compensação temporal, a componente não letiva de estabelecimento. Seria aconselhável dotar as escolas de um crédito horário específico, adicional, para as funções e responsabilidades que detêm.
- 16.7. O artigo 14.º, alínea l) e artigo 17.º, alínea k), referenciam a importância de avaliação dos impactos da formação na melhoria das aprendizagens e nas organizações escolares. Ao longo do documento reconhece-se a importância da formação para esse efeito. A medição de impactos decorrentes da formação implica, porém, a necessidade de se encontrarem processos seguros para que uma mensuração do "output" possibilite compreender a natureza do "impacto" da formação.
- 16.8. O artigo 15.º prevê que o mandato do diretor de um CFAE seja de três anos. Entende-se, contudo, que deverá existir correspondência entre a duração dos mandatos dos(as) diretores(as) das escolas associadas e do(a) diretor(a) do CFAE, passando a consagrar o período de quatro anos para a duração de cada mandato, de forma a garantir coerência e estabilidade na constituição e no desenvolvimento de planos de formação.
- 16.9. Artigo 20.°, n.º 4 e artigo 21.º, n.º 1 e 2 entende-se ser necessário esclarecer se os números 1 e 2 são aplicados em simultâneo ou sequencialmente. No primeiro caso, as datas propostas inviabilizariam a apresentação dos planos/projetos na data estipulada, uma vez que, sendo o plano aprovado até 30 de julho, a organização, elaboração e apresentação de propostas de formação e respetiva acreditação seriam materialmente impossíveis de realizar até à data limite de 15 de setembro.

Para além disso, a rigidez de datas, propostas no diploma para a fixação do plano de formação, não permite margem para a inclusão da designada "formação emergente", de curta duração, como resposta a resolução de problemas ou situações em que a formação pode ter um contributo positivo relevante. Não obstante deva existir uma estrutura prévia, em data que garanta a conveniente divulgação do plano junto do pessoal docente das escolas associadas, seria aconselhável a manutenção de uma margem na qual possa ser adicionada a formação emergente.

16.10. Artigo 22.°, n.° 4 - o projeto estabelece que, em cada CFAE, seja constituída uma bolsa de formadores, mas não especifica quais as condições em que cada formador vai exercer essa atividade. Em linha com o princípio da progressiva autossustentabilidade dos CFAE, através da potenciação dos recursos humanos e materiais das escolas associadas, inscrito na alínea c) do artigo 4.°, torna-se necessário dotar as escolas de condições materiais para que possa ser garantido o direito de organização e acesso a formação gratuita.

A dotação de recursos poderá revestir-se de um crédito de horas específico, para os formadores internos, e de acesso a financiamento específico, para a atividade dos formadores externos, prevista no artigo 23.º. Quando se prevê que a atividade dos formadores internos é contemplada na componente não letiva de estabelecimento do horário do pessoal docente, poderá questionarse a obrigatoriedade do desempenho das funções de formadores e a quem caberia essa competência.

16.11. Artigo 25.º, n.º 2 - o método previsto para a designação do apoio técnico e pedagógico ao(à) diretor(a) do CFAE constitui uma limitação à seleção de assessorias com o perfil mais adequado às funções e à sua eficácia. A dependência de fatores nem sempre controláveis pelas escolas associadas, como sejam a disponibilidade de recursos humanos, aliada à ordenação rígida de designação de docentes para essas funções, colocará em risco o funcionamento dos CFAE.

- 16.12. A conjugação do artigo 28.°, n.°2 (disposições finais e transitórias) com o n.° 3 do artigo 15.° (diretor(a)) não deixa claro que os(as) diretores(as) que se encontram em exercício e não reúnam, à data de publicação do regime de funcionamento dos CFAE, os requisitos de formação especializada exigível para o desempenho do cargo, possam beneficiar de um período transitório para que a possam obter.
- 16.13. O artigo 28.°, n.°2, contém uma disposição com efeitos retroativos, quanto à contabilização de mandatos do(a) diretor(a) do CFAE, à data de entrada em vigor do regulamento. Não sendo possível vislumbrar benefícios que possam decorrer desta medida, entende-se que este ponto do artigo deverá ser suprimido.

Recomendações

- 17. Considerando que o Conselho Nacional de Educação entende como fundamental o reconhecimento e a relevância da formação contínua, no desenvolvimento profissional do pessoal docente e não docente, e a sua revalorização recomenda que:
- 17.1. Seja incluído o pessoal não docente no âmbito de aplicação do projeto de diploma em análise.
- 17.2. Sejam atribuídas de modo claro as competências do conselho pedagógico dos agrupamentos de escolas ou das escolas não agrupadas e dos CFAE, a fim de evitar a atual sobreposição resultante do projeto em apreço.
- 17.3. Seja garantida às escolas a participação no processo de organização de rede dos CFAE, considerando a contiguidade geográfica e a dimensão dos Centros.
- 17.4. Seja incluído no artigo 4.º (princípios orientadores), de forma explícita, o princípio de garantia da igualdade na exigência e na credibilidade da formação.
- 17.5. Seja contemplada a proximidade com as famílias no elenco das relações que se entende privilegiar na alínea e) do artigo 5.°.

- 17.6. Seja clarificada a redação da alínea j) do artigo 5.º do projeto, no sentido da concretização do teor da colaboração com a administração educativa.
- 17.7. Seja harmonizado linguisticamente o processo de recrutamento do(a) diretor(a) previsto na alínea a) do artigo 12.º e no artigo 16.º.
- 17.8. Seja compatibilizado o período de duração do mandato do(a) diretor(a) dos CFAE com o definido para os órgãos de administração e gestão dos agrupamentos de escolas e das escolas não agrupadas, de forma a garantir coerência e estabilidade na constituição e no desenvolvimento dos planos de formação.
- 17.9. Seja revisto o período entre a conclusão e aprovação do plano e a elaboração e apresentação de propostas de formação e respetiva acreditação, insuficiente na atual proposta.
- 17.10. Seja prevista a possibilidade de inclusão de "formação emergente", de curta duração, como resposta a resolução de problemas ou situações em que a formação pode ter um contributo positivo relevante, salvaguardando a existência de uma estrutura prévia em data que garanta a conveniente divulgação do plano junto do pessoal docente das escolas associadas.
- 17.11. Seja possível que um(a) docente qualificado(a) como formador(a), em situações devidamente justificadas pelas prioridades inscritas no plano, exerça a atividade formativa como complemento de horário letivo, sempre que se verifiquem situações de insuficiência de serviço, pelo período necessário ao desenvolvimento da formação.
- 17.12. Seja contemplada a dotação de crédito horário específico às escolas associadas, a ser utilizado para a atividade de formadores internos, o apoio técnico e pedagógico ao(à) diretor(a) do CFAE e a atividade dos responsáveis dos planos de formação das escolas associadas.
- 17.13. Seja estabelecido um período transitório para que os(as) diretores(as) de CFAE em exercício, que não possuam os requisitos habilitacionais para o desempenho do cargo, possam obter a formação especializada necessária.

17.14. Seja alterado o n.º 1 do artigo 27.º, salvaguardando mecanismos de acesso a financiamento necessário à atividade dos CFAE, para a satisfação de necessidades inscritas no plano e respetiva monitorização, designadamente as que se encontram expressas nas alíneas k) e l) do artigo 14.º, e para sustentar o cumprimento da obrigatoriedade decorrente dos artigos 9.º e 17.º do Decreto-lei n.º 22/2014, de 11 de fevereiro, conjugado com os deveres expressos no artigo 10.º do ECD, articulando para o efeito, sempre que possível, com instituições de ensino superior.

17.15. Seja suprimido o n.º 2 do artigo 28.º.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

5 de junho de 2014

O Presidente, José David Gomes Justino

PARECER SOBRE O PROJETO DE DIPLOMA QUE APROVA O REGIME JURÍDICO DO ENSINO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL DUAL

Parecer n.º 5/2014 do Conselho Nacional de Educação

(Publicado no Diário da República n.º 119, 2.ª Série, de 24 de junho)

PARECER SOBRE O PROJETO DE DIPLOMA QUE APROVA O REGIME JURÍDICO DO ENSINO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL DUALI

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Parecer elaborado pelo Conselheiro Domingos Xavier Viegas, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 5 de junho de 2014, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim o seu quarto Parecer no decurso do ano de 2014.

Introdução

- 1. O presente Parecer debruça-se sobre o Projeto de Diploma (PDL) que aprova o regime jurídico do ensino e Formação Profissional Dual apresentado pelo Governo, destinado a reger o Ensino Secundário Profissional ou Profissionalizante, que é designado neste Diploma por Ensino e Formação Profissional Dual, de nível secundário.
- 2. Desde há algum tempo era sentida a necessidade de uma melhor sistematização e organização desta importante componente do ensino obrigatório, tanto no contexto legislativo, como no operacional, para ajudar a aproximar Portugal das metas estabelecidas em acordos europeus, às quais nos encontramos referenciados e obrigados, sem prejuízo da manutenção ou

¹ Sobre a proposta de PDL.

O relatório técnico sobre esta temática encontra-se disponível no site do CNE (www.cnedu.pt).

mesmo elevação dos padrões de qualidade e de exigência que o sistema de educação nacional deve perseguir, qualquer que seja a via ou nível de ensino. Considera-se que o presente Projeto de Diploma poderá vir a constituir uma contribuição importante para a organização e o fomento da escolaridade obrigatória, na sua vertente de ensino profissionalizante, alternativa do ensino humanístico e científico, de forma a conferir-lhe uma maior unidade e homogeneidade qualitativa, sem quebra da diversidade de ofertas que este sistema de ensino deverá ter.

- 3. Reconhece-se a importância de valorizar e reconhecer as diversas componentes formativas de todos os Portugueses, independentemente da sua idade, nível escolar, ou sistema de ensino, de modo a incentivar a formação contínua e o desenvolvimento cultural, social e económico das pessoas e do País. Sem prejuízo de reconhecer a diversidade de aptidões e de orientações vocacionais dos jovens abrangidos pelo ensino obrigatório, é importante não criar sistemas fechados, indutores de clivagens sociais, mas antes permitir que seja concedido a todos os Portugueses o acesso aos níveis mais elevados de formação, salvaguardando a equidade entre as diversas vias formativas. O Ensino Dual, poderá dar uma contribuição importante para o fomento desta cultura de valorização formativa, dentro do seu âmbito. Mas não devemos confundir o reconhecimento das componentes formativas com as qualificações escolares formais do sistema de ensino vigente, que são a matéria deste Diploma.
- 4. Valoriza-se a concisão do documento, mas entende-se que seria desejável uma melhor fundamentação e uma maior clareza na definição dos objetivos políticos e do alcance das medidas propostas no Diploma. Concordamos que um Diploma desta natureza não deva ser muito normativo, mas deverá indicar de uma forma justificada e clara quais as opções propostas, antes de mais para poder vir a ser objeto de um consenso alargado entre todos os intervenientes. Por outro lado para que sejam evitadas interpretações diversas, de aspetos importantes do Diploma, que por sua vez poderiam conduzir a derivas ou variações nas suas medidas de concretização, com a consequente instabilidade no sistema, o que se deseja evitar.

- 5. Na sua fundamentação o Projeto de Diploma deveria, por exemplo, identificar a contribuição dada pelas instituições intervenientes nos atuais sistemas de educação e formação inicial de jovens, de educação e formação de adultos e os de requalificação de adultos ativos, empregados ou desempregados. Deveria notar que o sistema de educação e formação profissional tem vindo a ter uma adesão crescente ao longo dos últimos anos, contribuindo de forma importante para o crescimento da população jovem que frequenta o ensino secundário. Deveria igualmente reconhecer as distinções existentes entre os operadores, as respetivas formas de organização funcional, de prestação de contas e de supervisão reguladora, para identificar as necessidades de organizar a sua articulação no sistema de Ensino Dual preconizado.
- 6. Quanto a nós, o Projeto de Diploma deveria estar suportado por uma avaliação dos sistemas que se encontram em funcionamento desde há vários anos, representando já um número importante de jovens abrangidos pela escolaridade obrigatória e um volume de financiamento apreciável, para justificar as medidas que são propostas. Faz-se notar que algumas destas medidas têm o potencial de introduzir alterações radicais no sistema de ensino, mesmo para além do Ensino Dual. O Conselho Nacional de Educação (CNE) não tem conhecimento de que tal avaliação tenha sido realizada e considera que a inexistência de uma entidade que tenha a missão de avaliar, de um modo independente, o sistema no seu conjunto e os programas de formação em particular, constitui uma lacuna muito importante do sistema atual. Esta falha persiste no Diploma proposto, uma vez que não contem qualquer referência a uma tal entidade ou função.
- 7. Sem prejuízo da designação de Ensino Dual, que aceitamos, importa reconhecer que a formação profissional é atualmente dada, em muitos casos, através de parcerias entre Escolas, Centros de Formação e Empresas, cabendo a cada uma destas entidades intervir sucessivamente, em componentes específicas dessa formação. Esta modalidade de formação que poderíamos, apropriadamente, designar por Ensino Trial, constitui uma boa

forma de ilustrar a articulação que se propõe alcançar com o Projeto de Diploma entre os diversos agentes do Ensino Dual.

Apreciação Geral

Fundamentação

- 8. Entendemos que, na sua fundamentação, o Projeto de Diploma deveria reconhecer, de forma explícita, que o Ensino Dual corresponde apenas à via de ensino e formação profissional, que é uma componente da oferta abrangida pelo alargamento da escolaridade obrigatória.
- 9. Embora nos pareça excessiva a expressão usada no Preâmbulo do Projeto de Diploma, de considerar que a incidência na formação Dual deva ser "a grande aposta", concordamos que seja dada prioridade à regulação e articulação entre a formação teórica dada nas escolas e entidades formadoras e a formação prática, dada nas empresas. Infelizmente este princípio nem sempre se encontra traduzido de uma forma clara no corpo do Projeto de Diploma.
- 10. Valoriza-se o compromisso assumido pelo Governo de reforçar o ensino profissional – que tanta falta faz ao desenvolvimento económico e social do País, e da ligação entre as escolas e as empresas, entendidas no sentido lato, forma geral incluindo de uma as entidades exteriores autarquias, nomeadamente as as cooperativas, as organizações trabalhadores, e os centros de investigação. Não se pode no entanto aceitar que este reforço possa ser realizado à custa de uma redução da formação científica e cultural, que é tão necessária para a qualificação dos alunos e para a sua adaptação à variabilidade das condições do mercado de emprego. Compreende-se igualmente a necessidade de harmonizar as ofertas, num sistema de Ensino Dual regido por uma matriz integradora que permita agregar as diferentes modalidades existentes ou a criar e reconhecer mais claramente as suas diferenças específicas.
- 11. Não se compreende que ao Ensino Dual, que corresponde ou equivale ao Ensino Secundário, seja atribuída a qualificação de nível 4, quando ao 12º ano se reconhece apenas o nível 3, como sucede num conjunto de países de

referência da União Europeia que foram analisados (cf. Relatório Técnico sobre o Ensino Dual). Em nosso entender a qualificação de nível 4 deveria corresponder a uma formação posterior ao ensino secundário, como é, por exemplo, o caso dos Cursos de Especialização Tecnológica e similares. Esta qualificação é menos compreensível ainda quando se admite que um curso do Ensino Dual possa ter a duração nominal de apenas dois anos.

12. Entendemos que a Agência Nacional para a Qualificação e o Ensino Profissional (ANQEP) deveria ter como objetivo fundamental, não tanto "a promoção da generalização do nível secundário como qualificação mínima da população", mas antes o de assegurar que tal qualificação, na vertente do ensino profissional, corresponde de facto, pelo menos, a um conjunto de requisitos mínimos que se devam reconhecer nos detentores dessa qualificação. Sendo assim, esta entidade, para além de promover a definição de tais requisitos, deveria desenvolver um processo de qualificação e avaliação das entidades, dos formadores e dos cursos ministrados no Ensino Dual, à semelhança do que existe noutros sistemas de ensino.

Disposições Gerais

- 13. No n.º 1 do artigo 1º do Projeto de Diploma é dito que o mesmo se aplica ao ensino e formação profissional Dual de nível secundário, mas no n.º 2 refere-se que as mesmas disposições se aplicam aos cursos de nível 4, explicitando que são os que conferem o nível secundário e uma certificação profissional. Esta redação, além de não ser coerente, não esclarece a fundamentação de se considerar o Ensino Dual como sendo de nível 4, como já se referiu atrás.
- 14. A redação dos pontos 3 a 6 do artigo 1°, não nos parece ser a mais adequada. Não se compreende a razão pela qual se misturam os participantes da formação com os agentes ou entidades que a ministram. Esta redação poderia levar a admitir a existência de diferentes sistemas de Ensino Dual, porventura destinados a públicos diferentes, com graus de exigência e níveis de qualidade distintos, o que não parece, de todo, ser desejável. No n.º 3 seria suficiente dizer que os destinatários do Ensino Dual são os jovens de

idade inferior a 25 anos que, tendo concluído o ensino básico, por opção pessoal ou por orientação vocacional, escolhem seguir uma formação que lhes permita um acesso mais qualificado e direto ao mercado de trabalho. Neste ponto não podemos deixar de saudar a extensão da idade de abrangência deste sistema de ensino aos 25 anos, embora não se compreenda bem, por falta de explicitação, a que se refere a abertura a "outros destinatários, com perfis específicos".

- 15. Quanto às entidades participantes na formação, importa que se diga que as mesmas deverão ser:
- As Escolas da rede pública, do ensino particular e cooperativo e as escolas profissionais, preferentemente para as componentes Sociocultural e Científica do Currículo;
- Os Centros de Formação Profissional, da rede do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e outros certificados e reconhecidos, bem como as escolas profissionais, preferentemente para as Componentes Técnica e Prática.
- As Empresas, com recursos humanos e técnicos qualificados, preferentemente para a Componente Prática de Formação em Contexto de Trabalho (FCT).
- 16. Não nos parece ser aceitável que as componentes de formação Sociocultural e Científica possam deixar de ser atribuídas às Escolas, que dispõem, de uma forma geral, de recursos humanos e materiais especialmente adequados para ministrar esta formação. Admitimos que em determinadas condições, certificadas pela entidade competente, esta formação seja dada igualmente em Centros de Formação. A avaliação da qualidade do Sistema e dos seus componentes e agentes, parece-nos ser essencial, para se evitar que se venham a criar entidades que, limitando-se a respeitar os mínimos da matriz curricular, não assegurem aos formandos uma preparação de base adequada e compatível com o nível de formação requerido.

- 17. É dito no n.º 5 deste artigo que os cursos de Ensino Dual poderão vir a ser dados por entidades certificadas em termos a definir em Portaria das duas Tutelas. Esta medida merece-nos alguma reserva, uma vez que poderá significar que se está a abrir a possibilidade de existir uma oferta de escolaridade obrigatória fora da Escola. Em consequência, poderia estar a criar-se uma modalidade de educação e formação a ser oferecida fora do sistema de educação e formação, em ambiente única e exclusivamente pensado para o mercado de trabalho, o que não nos parece ser compatível com o contexto de educação. Tal formação, para além de poder carecer dos requisitos de qualidade que o ensino obrigatório deverá ter, correria o risco de ser apercebida pela sociedade como sendo uma formação de menor categoria, com as implicações sociais inerentes. A desinstitucionalização desta modalidade de oferta e a sua abertura a operadores que não estejam abrangidos pelo Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo ou pelo Estatuto das Escolas Profissionais pode constituir uma desregulação desta modalidade de ensino obrigatório, que não nos parece ser adequada e, como tal, deverá ser excluída.
- 18. Tratando-se neste Projeto de Diploma de uma matéria abrangida pelo sistema de educação Nacional, nomeadamente no âmbito do ensino obrigatório e da formação inicial de jovens, entendemos que a responsabilidade política deste processo deverá caber ao MEC, ou equivalente, sem prejuízo de serem ouvidas outras entidades ou parceiros relevantes no processo.
- 19. No final do n.º 1 do artigo 2º, que trata do Currículo, refere-se que o mesmo poderá vir a ser regulado de acordo com outros princípios orientadores, que venham a ser aprovados com o mesmo objetivo que um conjunto de leis que são citadas. Uma vez mais nos parece que deveria ser acautelada a norma de apenas introduzir novos princípios orientadores depois de se testar o sistema e de realizar uma avaliação independente, a fim de evitar mudanças de direção inopinadas.
- 20. Concordamos com a partição da formação curricular em quatro componentes, embora consideremos que haveria vantagem em atender a um

conjunto de sugestões que apresentamos sobre a designação e definição de duas delas. Propomos assim que a "Formação Tecnológica" se volte a designar por "Formação Técnica". Sem entrar em questões de semântica consideramos que esta se poderia definir como sendo a que "visa a aquisição e desenvolvimento de conhecimentos e capacidades técnicas e tecnológicas específicas das qualificações a adquirir". De igual modo propomos que a "Formação Prática", em contexto de trabalho, seja definida como sendo "aquela que visa a aquisição e desenvolvimento de capacidades técnicas, relacionais e organizacionais relevantes para a inserção mais adequada e direta dos jovens no mercado de trabalho".

21. Há que cuidar da formação e acreditação de todos os agentes intervenientes no Ensino Dual, incluindo de modo especial os formadores nas Empresas, dado o peso que a Formação em Contexto de Trabalho e a correspondente avaliação poderão ter na formação e classificação dos alunos.

Organização e Gestão Curricular

- 22. Os princípios orientadores do sistema de organização curricular, que se encontram explanados no artigo 3º, são em grande número, carecem de hierarquização e parece existir alguma sobreposição entre alguns deles.
- 23. O princípio b) do artigo 3°, que refere o respeito pela diversidade na organização dos cursos e da oferta formativa presume-se que existente ou a criar, não é coerente com as limitações preconizadas pela tabela do Anexo, na medida em que a obrigação de ter pelo menos 800 horas de Formação em Contexto de Trabalho não é compatível com algumas das formações existentes, que preveem um valor de cerca de 400 horas para a Formação em Contexto de Trabalho.
- 24. O princípio c) do mesmo artigo, que refere "a promoção da qualidade da oferta do Ensino Dual e a melhoria da sua atratividade e reconhecimento pelos jovens, pelas famílias, empregadores e pela sociedade em geral", carece de concretização. Por um lado parece ignorar que esta via de Ensino já é adotada por mais de 40% da população escolar que frequenta o Ensino Secundário. Em contrapartida, estamos de acordo que seja promovida a

qualidade do sistema de Ensino Dual, mas, como já se disse atrás, o Projeto de Diploma não refere como, nem por quem será feita esta avaliação, certificação ou promoção.

25. O princípio e) do artigo 3º, que preconiza o reforço da componente de Formação em Contexto de Trabalho, constitui a opção política dominante deste Projeto de Diploma, mas não nos parece estar devidamente fundamentada. O Conselho Nacional de Educação manifesta fortes reservas ao incremento proposto da componente de Formação em Contexto de Trabalho que é abordado nos n.ºs 5 a 7 do artigo 4º e é traduzido na matriz curricular apresentada no Anexo do Projeto de Diploma. Como foi dito anteriormente, o mínimo de horas proposto para a Formação em Contexto de Trabalho situa-se acima do que é praticado nalguns dos cursos existentes. para os quais a adocão deste limite mínimo iria requerer uma remodelação profunda e certamente uma descaraterização da formação oferecida. Acresce que a Formação em Contexto de Trabalho realizada em empresas carece. antes de mais, da existência de empresas com dimensão, recursos humanos e materiais qualificados, adequados e disponíveis para o acolhimento, enquadramento e avaliação de jovens em formação, de modo a cumprir os objetivos formativos, satisfazer os requerimentos da avaliação e a não perturbar a situação do mercado de trabalho. Deve ainda, ter-se em atenção que se está a lidar com jovens, na maioria dos casos, com idades compreendidas entre os 16 e os 18 anos e sem experiência em ambientes de trabalho. Embora já exista alguma experiência no País acerca da Formação em Contexto de Trabalho, encara-se com apreensão a obrigação de estender esta formação a áreas geográficas e sociais em que porventura não estejam reunidas as condições para a sua concretização.

26. Quanto ao recurso preconizado, de realizar a Formação em Contexto de Trabalho em Centros de Formação, em condições similares às do contexto real de trabalho – que pode constituir uma alternativa aceitável ao recurso a Empresas, onde seja necessário e possível fazê-lo – recomendamos que não seja utilizada a designação "simulação", mas que se fale antes de

- "replicação" ou de "condições replicadas", em relação ao ambiente empresarial.
- 27. O princípio j) do artigo 3°, que trata da integração das dimensões teórica e prática dos conhecimentos, através de uma articulação equilibrada entre estas, não refere a componente de Formação em Contexto de Trabalho, quando afinal esta constitui uma parte importante do Ensino Dual e, como tal, deveria ser integrado com as restantes componentes, igualmente de forma equilibrada.
- 28. A alínea k) do artigo 3º expõe o princípio de valorização da língua e da cultura portuguesas, mas tal não parece estar traduzido de forma expressiva na matriz curricular, porquanto se indica uma carga horária para a disciplina de Português compreendida entre 275 e 325 horas, quando o valor fixado pela legislação vigente para a mesma é de 320 horas.
- 29. Em relação às disciplinas de Opção referidas na componente Sociocultural da matriz curricular, entende-se que se deveria mencionar a Educação Física, para além das "Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) e do Empreendedorismo ou outras". Dada a sua importância para a formação dos alunos considera-se que a carga horária mínima desta componente nunca deverá ser igual a zero e a máxima deveria ser aumentada correspondentemente.
- 30. Relativamente à disciplina de Matemática, incluída na Componente Científica da matriz curricular como sendo uma disciplina obrigatória, entende-se que poderá haver cursos que não devam incluir senão um curso básico de Matemática, orientado para as aplicações, ou mesmo que possam prescindir desta formação, tal como sucede neste ciclo do ensino regular. Poder-se-ia retirar esta disciplina da matriz curricular, indicando que se deverão lecionar duas ou três disciplinas, como sucede na legislação atual, ou então acrescentar uma nota explicativa à matriz.
- 31. A gestão curricular e das cargas horárias, que é abordada no artigo 4°, fica a cargo das Escolas ou entidades formadoras, em articulação com as empresas, de forma flexível. Entende-se no entanto que devem ser

respeitadas algumas normas orientadoras, que definam e caraterizem os diversos cursos de formação, de modo a assegurar uma comparabilidade e mobilidade entre cursos similares ministrados por diversas escolas.

- 32. No n.º 2 deste artigo refere-se que os cursos de Ensino Dual podem ter a duração de dois ou três anos, de acordo com a tipologia de curso a definir em portaria. O CNE não compreende como será possível respeitar a matriz de formação proposta no Anexo, em dois anos nem pode aceitar que uma formação com dois anos de duração, após o Ensino Básico, com a qualificação de nível 4, que possa ser considerada equivalente ao Ensino Secundário, que requer três anos ou possa vir a dar acesso ao Ensino Superior.
- 33. O Conselho Nacional de Educação manifesta alguma apreensão quanto à extensão da componente técnica ou tecnológica, como é designada nos n.ºs 3 e 4 deste artigo 4º, e à sua organização em Unidades de Formação de Curta Duração (UFCD). Entende-se que deverá existir uma maior flexibilidade na matriz curricular, de forma a permitir que a componente de formação técnica possa ser realizada através de unidades curriculares de maior extensão, preferentemente ministradas em Escolas Profissionais ou Centros de Formação da rede do Instituto de emprego e Formação Profissional (IEFP). Sem prejuízo da valorização e da acreditação das formações em Unidades de Formação de Curta Duração, nomeadamente as realizadas em contexto de empresa, dificilmente se compreende o que possa ser uma Unidade de Formação de Curta Duração em contexto de trabalho. Recomenda-se por isso a reformulação destes dois pontos, de forma a excluir que a componente técnica possa ser dada em contexto de trabalho e a reduzir a sua duração, em benefício da componente Sociocultural e Científica.

Avaliação

34. Os artigos 5° ao 12 ° tratam da avaliação, das suas modalidades e da certificação. Para maior clareza, em nosso entender, este conjunto de artigos deveria ter uma organização diferente. Assim o artigo 5° deveria tratar da definição do conceito de avaliação e das suas modalidades, devendo seguir-

se três artigos, dedicados a cada uma das modalidades de avaliação, contendo a respetiva definição, modo de realização e efeitos, evitando repetições e omissões como as que existem no presente documento.

- 35. No n.º2 do artigo 6º refere-se que a avaliação diagnóstica se realiza no início de cada ciclo de formação, ou sempre que seja oportuno. Presume-se que se quer dizer "no início deste ciclo de formação, ou sempre que seja oportuno". Não se diz quem faz esta avaliação diagnóstica, nem quais são os seus efeitos concretos. Faz-se notar que no n.º1 do artigo 8º se refere que os efeitos da avaliação diagnóstica são os de facilitar a integração do jovem nas atividades formativas, numa redação similar mas distinta da que se apresenta no n.º 2 do artigo 6º. Parece-nos que estas duas formulações deveriam ser revistas e eventualmente agregadas, do modo que se referiu no ponto 34. Em contrapartida nota-se a falta de um artigo dedicado à avaliação diagnóstica, como sucede em relação à avaliação sumativa. Um tal artigo deveria definir, esta modalidade de avaliação, quando e quem a faz e quais são os seus efeitos, relativamente à definição do percurso e orientação escolar dos alunos.
- 36. Presume-se que a avaliação formativa é realizada no contexto da Escola ou Centro de Formação pelos próprios professores ou formadores. Subentende-se ainda que não existe tal avaliação em Contexto de Trabalho, o que se admite para a generalidade dos casos.
- 37. No n.º 4 do artigo 6º define-se a avaliação sumativa e todo o artigo 7º refere as suas modalidades nas várias componentes formativas. No caso da formação em Escola ou Centro de Formação não é dito se esta avaliação é realizada externamente, nos casos aplicáveis, por meio de exames nacionais nas disciplinas ou módulos que sejam comuns a vários cursos, a fim de permitir um melhor acompanhamento do desempenho dos alunos e uma aferição da qualidade da formação. Tendo em conta o disposto na alínea c) do n.º2 do artigo 29 do DL 139/2012, deduz-se que a avaliação sumativa externa é aplicável aos cursos profissionais do Ensino Dual, uma vez que dão acesso ao ensino superior, e que esta avaliação será feita nos termos do n.º 4 do mesmo artigo. Dado o carácter vocacional e profissionalizante desta

formação, admite-se que parte da avaliação sumativa, mesmo em disciplinas fundamentais, não seja feita por meio de provas nacionais comuns ao ensino secundário regular, mas antes por meio de provas específicas deste sistema de ensino. Nestes casos as condições de ingresso no ensino superior deverão ter em conta esta situação, de forma a acautelar a equidade de condições, relativamente a alunos provenientes de outras vias de ensino.

- 38. Sem prejuízo de que a avaliação sumativa na Formação em Contexto de Trabalho possa incidir num trabalho ou projeto final, como se recomenda no n.º 2 do artigo 7º, deveria admitir-se que esta avaliação possa revestir outras modalidades, nomeadamente que possa resultar de um conjunto de trabalhos ou de aptidões demonstradas pelo aluno ao longo do seu período de formação, validadas conjuntamente pelo formador na empresa e pelo formador na Escola, de um modo que seja documentado e verificável por uma entidade externa.
- 39. Embora se aceite a adoção da escala de 20 valores na atribuição das classificações, recomenda-se que, quando a classificação final for negativa (inferior a 10 valores), se omita o seu valor, registando apenas a indicação de "Não Aprovado".
- 40. No n.º 3 do artigo 9º, que refere as condições de aprovação e progressão no Curso, é dada liberdade a cada Escola e autonomia para definir as condições de progressão no Curso. Embora se valorize esta medida, não se pode deixar de se recomendar a necessidade de adoção de critérios semelhantes para Cursos afins, independentemente da instituição responsável pela sua coordenação.
- 41. O artigo 11º remete a definição das condições de prosseguimento dos estudos, nomeadamente para o Ensino Superior, para uma Portaria a publicar. Volta-se a chamar a atenção para o cuidado a ter na definição destas condições. O número relativamente baixo de horas de formação científica preconizadas pelo Projeto de Diploma, poderá limitar seriamente a capacidade de acesso dos alunos a alguns cursos do Ensino Superior e consequentemente dificultar o seu desempenho e aproveitamento neles. Esta

limitação seria ainda mais importante para os cursos de Ensino Dual com a duração de apenas dois anos, caso estes venham a ser aprovados. Para que seja garantida a equidade e a satisfação do requisito de conceder iguais condições de acesso ao Ensino Superior aos alunos provenientes de diversas vias de formação, seria necessário alterar as condições de acesso caso a caso, pelo menos de alguns cursos superiores, em relação a determinadas vias de formação. Em alternativa poderão adotar-se critérios comuns, mas que tenham em conta as especificidades dos diversos percursos formativos. A definição destas condições especiais de acesso torna-se mais necessária para os cursos que não sejam abrangidos por um sistema de provas nacionais em disciplinas consideradas fundamentais.

42. O Projeto de Diploma é omisso a respeito do modo de cálculo da classificação final do curso. Embora a alínea b) do n.º 1 do artigo 12º se refira que o certificado de qualificação deve indicar a média final do curso, não se indica se esta é uma simples média aritmética ou antes uma média ponderada, tendo em conta, por exemplo, o número de horas dedicadas a cada unidade de formação.

Disposições finais e Transitórias

- 43. No artigo 13º estabelece-se que as normas referentes à organização, funcionamento e avaliação dos diversos cursos de Ensino Dual, não previstas no Projeto de Diploma, serão regidas por Portaria a publicar. Sem prejuízo das alterações sugeridas ao Projeto de Diploma, o CNE recomenda que a mencionada Portaria deva tomar em conta as chamadas de atenção que são feitas no presente Parecer. Entende ainda que a referida Portaria deve ser publicada pelo MEC, ou equivalente, dada a matéria de que se trata, sem deixar de ouvir os restantes Ministérios e Entidades que devam intervir no processo. A publicação dessa Portaria deverá ser feita em prazo curto, mas não deixando de ser precedida de uma discussão aberta com todos os intervenientes.
- 44. Chama-se ainda a atenção para o facto de que no número 1 do artigo 2º do Projeto de Diploma se indicam como Diplomas legais de suporte do

currículo do Ensino Dual, o DL 396/2007, o DL 139/2012 e o DL 91/2013, os quais são em parte revogados no artigo 16º do Projeto de Diploma. Em nosso entender devia acautelar-se a existência de algum vazio legal que esta medida revogatória possa implicar. Para tal parece-nos que a redação o artigo 16.º deveria contemplar a revogação expressa e discriminada dos artigos do Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 91/2013, de 10 de julho, bem como da demais legislação que se pretende que deixe de vigorar, em cumprimento do n.º 1 do artigo 10.º do Regimento do Conselho de Ministros (CM) do XIX Governo Constitucional, anexo à Resolução do CM n.º 29/2011, de 11 de julho.

- 45. A reorientação dos percursos formativos dos atuais alunos do sistema de Ensino Dual deverá ser feita de forma gradual, de modo a não criar situações de rutura ou de perda de reconhecimento de alguns cursos ou formações existentes. Há que regulamentar, em particular, a transição dos alunos a meio de anos letivos. Estas orientações poderão constar na Portaria referida no artigo 13°.
- 46. A entrada em vigor deste Diploma no ano letivo de 2014-2015 parecenos estar prejudicada pela necessidade de adaptação dos Cursos e das Escolas aos novos requisitos curriculares, bem como pela necessidade de publicação da Portaria reguladora.

Apreciação no detalhe

- 47. Tendo em vista contribuir para uma melhor organização do DL, apresentam-se em seguida algumas sugestões de redação ou de organização do articulado que, não sendo substanciais, poderão torná-lo mais claro.
- 48. Com referência ao artigo 1º:
- i A medida proposta no n.º 6, de remeter os jovens de idade superior a 18 anos principalmente para os centros da rede do IEFP, não nos parece ser necessária. Acaba por se tratar de um mera Recomendação, uma vez que se mantem aberta a possibilidade de outras instituições participarem nesta formação. Sugerimos por isso que seja retirada do Diploma.

49. Com referência ao artigo 3º:

- i No princípio expresso na alínea b), propõe-se que se substitua a expressão "desenvolvimento individual" por "desenvolvimento integral".
- ii Os princípios f), g) e j), que preconizam a flexibilidade na construção curricular e na distribuição das atividades formativas, bem como a articulação das componentes teórica e prática, poderiam talvez condensar-se num só.
- iii O princípio h), dada a sua generalidade poderia ser apresentado antes de outros mais concretos.
- iv O princípio i) que refere a reorientação dos percursos de educação e de permeabilidade de ofertas de nível secundário, poderia ser agregado ao princípio a). Embora trate de aspetos diferentes, poderia completá-lo e porventura, torna-lo mais claro.
- v No princípio m), certamente por lapso, ao referir que o currículo deve promover a ligação entre as entidades formadoras subentende-se que inclui as Escolas, e as empregadoras, empresas e cooperativas, que constituem o tecido económico, social e cultural, faltou incluir o setor educativo, como parte integrante deste tecido.
- vi O princípio n), dada a sua generalidade, poderia igualmente ser mencionado antes de outros mais concretos.

Recomendações

- O Conselho Nacional de Educação recomenda o seguinte:
- Que seja reconhecido o papel dos Agentes que têm vindo a prestar um serviço de qualidade ao País, na promoção do Ensino Dual, em particular as Escolas.
- Que não seja permitido que as componentes de formação sociocultural e científica sejam retiradas do contexto das Escolas ou dos Centros de

Formação acreditados ou a acreditar, sob a tutela do Ministério da Educação e Ciência

- Que sejam estabelecidas normas de funcionamento da Formação em Contexto de Trabalho, que garantam o envolvimento das Empresas, sempre que possível, conferindo uma formação de qualidade sem interferir com o regime de emprego dos atuais ou futuros trabalhadores.
- Que seja estabelecido um sistema independente de acompanhamento, avaliação e certificação dos Cursos e dos Agentes do Ensino Dual, de forma semelhante à existente noutros sistemas de ensino.
- Que seja excluída a possibilidade de conceder o nível 4 a esta formação, bem como a possibilidade de a sua duração curricular ser de apenas dois anos.
- Sem prejuízo de permitir o prosseguimento de estudos dos formados pelo Ensino Dual, nomeadamente para o Ensino Superior, devem ser acauteladas as condições de acesso, de forma a manter a equidade relativamente a alunos provenientes de outras vias de ensino.
- Que a formulação da formação Técnica em Unidades de Formação de Curta Duração seja revista de modo a permitir a adoção de outras estruturas curriculares, que possam envolver módulos, não necessariamente de curta duração e, sobretudo, que seja excluída a possibilidade de estas Unidades de Formação de Curta Duração serem dadas no âmbito da Formação em Contexto de Trabalho.
- Que seja revista a matriz curricular de modo a aumentar a carga horária mínima atribuída às componentes de formação Sociocultural e Científica e a reduzir essa carga para as duas restantes componentes.
- Que seja aferido o grau de dificuldades sentidas pelas escolas secundárias para estabelecerem protocolos com as empresas, com vista à frequência de estágios profissionais por parte dos seus alunos.

- Que seja avaliada a capacidade de absorção pelo tecido empresarial dos formados pelo Ensino Dual, adotado já por mais de 40% da população estudantil que frequenta o ensino secundário.
- Que sejam estabelecidas as regras de financiamento do Sistema de Ensino Dual, nas suas várias componentes, a fim de assegurar um tratamento equitativo entre os jovens que escolhem esta forma de ensino, e os que prosseguem os seus estudos secundários no sistema de ensino regular.
- Que sejam feitas avaliações regulares, que permitam monitorizar os efeitos da aplicação das medidas propostas e tomar as ações corretivas que se imponham, nomeadamente a introdução de novos princípios orientadores que é preconizada no n.º 1 do artigo 2º.
- Que a aplicação do Projeto de Diploma seja feita de forma gradual, respeitando e preservando as boas práticas e os recursos das formações existentes neste sistema de ensino.

Em conclusão, o Conselho Nacional de Educação espera que se promova uma reflexão alargada sobre a matéria constante do Projeto de Diploma, e que o mesmo tenha em conta as questões de fundo e as recomendações referenciadas no seu Parecer. Na elaboração do Diploma e da Portaria contamos que sejam ponderadas e incorporadas estas propostas de modo a que o Sistema Educativo Nacional disponha de instrumentos legais válidos, que fomentem uma melhoria do sistema de Ensino Dual, através de uma verdadeira articulação entre os seus agentes (as Escolas, os Centros de Formação e as Empresas), contribuindo assim para a valorização de uma parte importante da população, que pode ter reflexos importantes no aumento da escolaridade e na melhoria sistema económico nacional.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

5 de junho de 2014

O Presidente, José David Gomes Justino

Declaração de Voto - Após análise, sistémica e integrada, da proposta em causa, atendendo ao contexto estrutural do Projeto de Diploma (PDL) apresentado pelo governo e que institui o Ensino e Formação Profissional Dual de nível secundário, considerando as antecedentes propostas normativas já concretizadas ao nível do ensino básico (nomeadamente o Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho e a Portaria 292-A/2012, de 26 de setembro) e as propostas em curso para o estabelecimento de oferta formativa de natureza profissional para o ensino superior, **decidi abster-me na votação do presente Projeto de Parecer,** atendendo aos seguintes aspetos, que considero não estarem devidamente contemplados no respetivo conteúdo:

1. Sistémica e estruturalmente, o PDL em apreciação - representando, na minha opinião, um importante segmento de formação numa 'fileira estrutural' do sistema educativo que se inicia no 2º Ciclo do Ensino Básico (cf. Decreto-Lei n.º 139/2012, de 5 de julho e Portaria 292-A/2012, de 26 de setembro) – caracteriza-se por ser um percurso de aprendizagem potencialmente desqualificado e desqualificador de guem o percorrer. atendendo à sua menor duração (pode ser apenas de 2 anos), à evidente redução da importância das componentes científicas e culturais e aos menores níveis de exigência avaliativa existentes, quando comparado com outros percursos formativos que conduzem ao mesmo nível de certificação. Na realidade, é possível, com a 'arquitetura formativa' proposta, a conclusão da escolaridade obrigatória – através desta 'fileira estrutural' – concretizando um percurso de formação com uma duração inferior a 12 anos de aprendizagem formal e com um nível de conhecimentos e competências inferior ao exigido por outros percursos com equivalente certificação. Esta realidade potencial pode induzir a um indesejável efeito de desqualificação e, consequente desvalorização, dos percursos de educação e formação de perfil vocacional, o que é, exatamente, o inverso do que deve ser a finalidade deste tipo de oferta educativa e formativa. Este efeito terá, naturalmente, as, indesejáveis mas naturais, réplicas de âmbito social e profissional e um efeito inverso do desejável, na economia e no modelo de desenvolvimento do país;

2. Atendendo ao exposto anteriormente, entendo que deve ocorrer um processo de avaliação da realidade existente, nesta dimensão dos percursos educativos e formativos de natureza vocacional (como é referido nos pontos 5, 6 e 7 do Projeto de Parecer) e, em função dos resultados desse exercício, avaliar as vantagens e os modos de inserção do tipo de oferta proposta pelo PDL, bem como a sua articulação curricular, vertical e horizontal, com outras ofertas existentes no sistema; *José Carlos Bravo Nico*

RECOMENDAÇÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL

Recomendação n.º 1/2014 do Conselho Nacional de Educação

(Publicada no Diário da República n.º 118, 2.ª Série, de 23 de junho)

RECOMENDAÇÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO ESPECIAL¹

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação elaborado pela Conselheira Anabela Grácio, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 5 de junho de 2014, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim a sua primeira Recomendação no decurso do ano de 2014.

Políticas Públicas de Educação Especial

Através da Deliberação n.º 2-PL/2014, a Assembleia da República solicitou ao Conselho Nacional de Educação a elaboração de uma Recomendação "sobre as políticas públicas de educação especial, incluindo a utilização do método de Classificação Internacional da Funcionalidade, Incapacidade e Saúde como base para a elaboração do programa educativo individual, nos termos do Decreto-Lei n.º 3/2008, de 7 de janeiro."

O Conselho Nacional de Educação iniciou um processo de análise e sistematização da evolução das conceções e das práticas existentes na área da educação especial, quer a nível nacional quer internacional, e caracterização da situação atual do atendimento a alunos/as com necessidades educativas especiais (NEE) no âmbito do sistema educativo

¹ Incluindo a utilização do método de Classificação Internacional da Funcionalidade, Incapacidade e Saúde como base para a elaboração do Programa Educativo Individual.

O relatório técnico sobre esta temática encontra-se disponível no sítio do CNE (www.cnedu.pt).

nacional. Para tal foram tidos em conta os princípios fundamentais inscritos em Convenções e Declarações Internacionais de que Portugal é subscritor, tendo sido realizada uma pesquisa bibliográfica sobre o modo como se realiza a educação especial no espaço europeu e coligida a legislação que enquadra a prestação de serviços de educação especial em Portugal. Adicionalmente, foi realizado um extenso leque de audições a entidades com intervenção em diferentes áreas, desde a investigação, formação de professores e responsáveis pela administração, a associações de pais, agrupamentos de escolas e professores de educação especial, o que permitiu recolher informação pertinente, capaz de sustentar uma apreciação global sobre a política de educação especial no nosso país (cf. Relatório técnico elaborado pela assessoria do CNE). Desta análise destaca-se o largo consenso em relação à ideia de educação inclusiva que é, também, assumida em todas as grandes orientações da política pública de educação especial.

O enquadramento legal

As respostas a alunos/as com NEE são enquadradas pelo DL 3/2008, de 7 de janeiro, alterado pela Lei n.º 21/2008, de 12 de maio, que considera educação inclusiva aquela que "visa a equidade educativa, sendo que por esta se entende a garantia de igualdade, quer no acesso quer nos resultados". Neste diploma são definidos "os apoios especializados a prestar...visando a criação de condições para a adequação do processo educativo às necessidades educativas especiais dos alunos" que manifestem dificuldades continuadas ao nível da comunicação, de aprendizagem, da mobilidade, da autonomia, do relacionamento interpessoal e da participação social. Estabelece, igualmente, que nos casos em que o ensino regular não consiga dar resposta adequada à inclusão de crianças e jovens, devido ao tipo e grau de deficiência, os/as intervenientes no processo de referenciação e de avaliação dos/as alunos/as com NEE de caráter permanente podem propor a frequência de uma instituição de ensino especial.

A Portaria n.º 275-A/2012, de 11 de setembro, apresenta a matriz do currículo específico individual dos/as alunos/as que frequentam o ensino

secundário, que integra obrigatoriamente o Plano Individual de Transição (PIT), e pressupõe o estabelecimento de parcerias com Centros de Recursos para a Inclusão para a sua concretização.

O Decreto-Lei n.º 281/2009, de 6 de outubro, criou o Sistema Nacional de Intervenção Precoce na Infância (SNIPI) dirigido às crianças entre os 0 e os 6 anos com incapacidades ou "em risco grave de atraso de desenvolvimento" e respetivas famílias. Define-se Intervenção Precoce como "o conjunto de medidas de apoio integrado centrado na criança e na família, incluindo ações de natureza preventiva e reabilitativa, designadamente no âmbito da educação, da saúde e da ação social".

O Decreto Regulamentar n.º 19/98, de 14 de agosto, que alterou o Decreto Regulamentar 14/81, de 7 de abril, "estabelece as disposições relativas à atribuição de um subsídio de educação especial, o qual é instituído pelo Decreto-Lei n.º170/80, de 29 de maio". Determina o referido normativo que esta "compensação apenas tenha lugar quando o apoio não seja ministrado no estabelecimento de ensino frequentado pelo deficiente".

Problemas identificados

No que concerne ao DL 3/2008, de 7 de janeiro, alterado pela Lei n.º 21/2008, de 12 de maio, embora tenha sido considerado na generalidade como um quadro legal que significa um salto qualitativo em relação ao anterior quadro normativo, parece ser necessário que se proceda a uma em aspetos onde se identificam reformulação alguns disfunções. nomeadamente no critério de elegibilidade de alunos/as para medidas que respondam a NEE. Este foi um dos aspetos mais referidos nas audições realizadas a propósito da elaboração da presente Recomendação, e é um dos que mais divide a comunidade profissional, académica e científica. Considera-se que a atual legislação deixa desamparado um conjunto considerável de alunos e alunas que manifestam necessidades educativas especiais e para os/as quais não é possível construir respostas educativas ajustadas, pela limitação imposta pelo quadro legal. Por outro lado, a ênfase na dimensão de "permanência" das necessidades educativas especiais poderá significar que a ausência de resposta a alunos/as conduza à acumulação de necessidades transitórias, que, carecendo *comprovadamente* de uma intervenção especializada, se converta em dificuldades crónicas e, portanto, permanentes. Não se enquadram nestes casos os/os alunos/as que manifestam dificuldades de aprendizagem superáveis através de métodos de ensino diferenciados.

Considera-se, ainda, que há situações de alunos/as com NEE, cujo perfil de funcionalidade não se enquadra numa medida tão restritiva como a prevista no artigo 21º – currículo específico individual -, mas que também não permite ter sucesso com a aplicação das restantes medidas educativas previstas no Decreto-Lei 3/2008.

Por outro lado, a existência de avaliação externa das aprendizagens, tendo como referência os curricula e as metas de aprendizagem, sem a adaptação às condições especiais de alunos/as que usufruíram de medidas de educação especial, nomeadamente as adequações curriculares, poderá pôr em causa a qualidade e a equidade na possibilidade de obtenção de sucesso.

Finalmente, a transição de alunos/as com currículo específico individual para a vida ativa com a operacionalização do seu PIT parece não permitir a sua plena integração social e laboral depois de concluída a escolaridade obrigatória, a que acresce a necessidade de repensar a certificação decorrente deste percurso escolar.

De facto, a Portaria 275-A/2012, de 11 de setembro, que teve como objetivo obviar as dificuldades decorrentes do alargamento da escolaridade obrigatória para 12 anos e da situação específica das/os alunas/os com currículo específico individual que integram o ensino secundário, apresenta dificuldades de implementação quer para as escolas, quer para os Centros de Recursos para a Inclusão por apresentar uma matriz prescritiva e obrigatória, nomeadamente no que se refere às áreas disciplinares, respetivas cargas horárias e responsabilidades das entidades formadoras, verificando-se, generalizadamente, que não está a ser cumprida.

Quanto ao enquadramento legal e a operacionalização do Sistema Nacional de Intervenção Precoce, estes são considerados adequados, de uma forma geral. No entanto, verifica-se que, em algumas zonas do país, este sistema não está implementado, o que põe em causa a garantia da equidade. Verificam-se, igualmente, constrangimentos na transição entre este programa e o início da escolaridade obrigatória, incluindo o caso de crianças com adiamento de entrada no 1º ciclo do ensino básico.

A existência de um subsídio especial, previsto pelo Decreto-Lei 170/80, de 29 de maio, e regulado pelos Decretos Regulamentares n.º14/81, de 7 de abril, e n.º 19/98, de 14 de agosto, veio permitir o acesso individual, por parte das famílias, a modalidades de apoio individual, designadamente de caráter terapêutico, desenvolvidas em paralelo com o trabalho levado a cabo nas escolas, algumas vezes sem articulação com estas, o que dificulta a sua eficácia na habilitação para a aprendizagem e impede a potenciação dos beneficios que esta medida poderia significar se fosse desenvolvida em meio escolar ou através das instituições parceiras.

Da adoção da Classificação Internacional de Funcionalidade (CIF) como base de construção dos Programas Educativos Individuais.

A CIF como instrumento de classificação e de organização da informação relativamente às necessidades educativas especiais é referida por alguns especialistas como um elemento redutor nas sinalizações - ou uma "armadura concetual" – por ser única e obrigatória, originando a construção de programas educativos individuais (PEI) idênticos para problemáticas diversas. No entanto, esta é considerada, genericamente, como um bom instrumento organizador e de classificação, permitindo a utilização de uma linguagem universal entre os/as diversos/as técnicos/as – saúde, educação e intervenção social – e uma abordagem ecológica da criança ou jovem, uma vez que nela se relacionam as funções e estruturas do corpo, as atividades e tarefas que desenvolvem, e as diferentes áreas da vida nas quais participam, bem como os fatores do meio ambiente que influenciam as suas experiências.

Constata-se, no entanto, que há técnicos/as, docentes, médicos/as, que ainda não dominam a linguagem e os conceitos deste instrumento de classificação, o que dificulta o seu entendimento e aplicação, bem como se verifica a inexistência de documentos de avaliação que apoiem a construção dos PEI.

Condições para as escolas inclusivas

Embora as políticas públicas de educação especial e respetiva moldura legal adotem o princípio da educação inclusiva e sejam até objeto de reconhecimento internacional pela sua qualidade, da análise das realidades escolares verifica-se uma descoincidência entre os princípios e a sua concretização. Este desfasamento reflete-se na clara desadequação do quadro normativo à real disponibilização de recursos, quer em quantidade quer em qualidade, os quais são disponibilizados às escolas e demais instituições parceiras. A atitude voluntarista do legislador não encontra respaldo na capacidade de mobilização equitativa de recursos.

A primeira constatação é a de que, na sequência da publicação do DL 3/2008, de 7 de janeiro, alterado pela Lei n.º 21/2008, de 12 de maio, a quase totalidade de crianças e jovens com NEE que frequentavam Escolas e Centros de Ensino Especial ingressaram nas escolas regulares, estando previsto que o conjunto de dispositivos/medidas de apoio existentes na legislação pudessem dar resposta às suas necessidades educativas e promover uma efetiva educação inclusiva. Verifica-se, no entanto, que existem escolas que têm na sua população escolar alunos/as com NEE e não têm, em tempo útil, os recursos e profissionais que permitam dar resposta apropriada a essas crianças e jovens.

São vários os testemunhos de situações de escolas que só contam com técnicos/as muito depois do início do ano letivo, e cuja precaridade profissional impede a continuidade da prestação de apoio, com evidentes prejuízos para a sua eficácia, de unidades de multideficiência apenas com docentes de educação especial, sem qualquer técnico/a para apoio, de escolas de referência para alunos/as cegos/as e de baixa visão que apenas têm acesso aos manuais em Braille no final do ano letivo ou de tecnologias de apoio que

chegam aos alunos/as quando já não são adequadas. Estas situações representam um desperdício de recursos, mas sobretudo de *tempo*, essencial e irrecuperável num processo de aprendizagem, nomeadamente para alunos/as que requerem a existência de recursos e profissionais especializados. A existência destas respostas, nomeadamente no que concerne aos meios e profissionais que servem na e com a escola, em toda a extensão do ano letivo, é condição fundamental, sem a qual o princípio da inclusão não passa de mera retórica.

Da mesma forma, deverá ser respeitada a situação de jovens que, pela natureza e gravidade da sua problemática, encontram uma resposta mais adequada em escolas e centros de Ensino Especial, conforme já preconizado na legislação em vigor.

A segunda constatação é a de que existem zonas do País sem respostas para alunos/as com NEE, nomeadamente equipas de intervenção precoce, unidades de ensino estruturado ou de multideficiência e inexistência de parcerias com Centros de Recursos para a Inclusão. Esta assimetria de respostas não permite afirmar que esteja garantida a equidade no atendimento às/os alunas/os com NEE.

Nestas circunstâncias, apesar da política pública de educação especial, nas suas grandes linhas de orientação, ser coerente com os princípios da inclusão educativa, as condições em que se realiza a educação de alunos/as com NEE carecem de melhorias significativas.

As respostas construídas nas escolas

A assunção da centralidade da escola na construção de respostas às necessidades educativas especiais é outro princípio que reúne um amplo consenso. Espera-se, portanto, que sejam desenvolvidos na escola e com a escola os mecanismos e estratégias de resposta educativa, através dos seus recursos e dos seus profissionais ou recorrendo ao estabelecimento de parcerias com instituições da comunidade ou ainda à contratação de técnicos/as que permitam habilitar as crianças e jovens para a aprendizagem.

Constata-se, no entanto, que nem sempre são observados nas escolas os princípios da pertinência e urgência na referenciação e estabelecimento de medidas de apoio, essenciais para processos bem-sucedidos. O desenvolvimento prévio de estratégias de ensino diversificadas que permitam confirmar a necessidade de avaliação especializada e aplicação de medidas de intervenção, bem como a compreensão da urgência nos processos de referenciação, avaliação e intervenção, são condições fundamentais para a eficácia de respostas para crianças e jovens com NEE.

Por outro lado, as escolas nem sempre promovem o efetivo envolvimento das famílias de crianças e jovens com NEE ao longo do seu percurso educativo, nomeadamente nos processos de referenciação, avaliação e determinação de medidas educativas. A participação das famílias é condição fundamental para o sucesso educativo e a plena inclusão destas crianças e jovens.

O prolongamento da escolaridade obrigatória para 12 anos veio aumentar o período de permanência de alunos com NEE nas escolas, alargando a sua frequência às escolas secundárias, as quais, na sua maioria, se debatem com dificuldades, ao nível da prática e das condições necessárias, para responder a este novo desafio. Esta situação é ainda mais premente nas escolas profissionais para as quais não existe resposta no âmbito das necessidades educativas especiais.

Verifica-se, ainda, alguma desarticulação da ação por parte dos organismos centrais que tutelam a Educação Especial, situação que causa constrangimentos no desenvolvimento de respostas educativas atempadas, nomeadamente por ausência de critérios claros de atribuição de recursos e financiamento às escolas e entidades parceiras das escolas, bem como de afetação de docentes de educação especial.

A formação de profissionais

Uma escola que tem como missão a promoção do sucesso educativo de todos os/as seus/suas alunos/as, garantindo equidade educativa, quer no acesso

quer nos resultados, pressupõe o estabelecimento de princípios orientadores, em torno dos quais esta e os seus profissionais se organizam. O conhecimento e apropriação desses princípios, por parte de todos os seus atores (dirigentes, docentes, membros do pessoal não docente), a organização dos recursos e meios e a qualidade da intervenção junto dos/as alunos/as são condições fundamentais para que as escolas se constituam como verdadeiros espaços de inclusão para todos/as.

A formação e o perfil dos/as docentes em educação especial tem sido, desde sempre, uma questão largamente discutida, sendo consensual a sua importância fundamental para o desenvolvimento de respostas educativas que promovam aprendizagens em todos/as os/as alunos/as. Igualmente relevante é a necessidade de garantir que o pessoal não docente, nomeadamente os/as assistentes operacionais, que acompanham as crianças e jovens com NEE, detenham o perfil e a formação adequados à sua função.

Docentes de educação especial

No caso específico da formação dos/as docentes de educação especial, a qualidade da formação especializada, já referida em anteriores pareceres e recomendações do CNE como uma fragilidade, não tem registado melhorias significativas e indicia, na atualidade, riscos de degradação e de maior ineficiência. A profusão de cursos de educação especial, com qualidade diversa e, por vezes, duvidosa e sem qualquer regulação por parte da tutela, tem permitido o acesso ao sistema educativo de docentes que não estão preparados/as para intervir junto de crianças e jovens com NEE e que não dispõem do perfil necessário para esta missão.

Em alguns casos, a apresentação a concurso em educação especial não decorre da escolha intencional de um percurso profissional, mas antes da possibilidade de obtenção de emprego ou de aproximação à residência, uma vez que os grupos de recrutamento de educação especial possibilitam maior facilidade na colocação de docentes.

Esta questão é ainda mais relevante no presente momento, uma vez que a quase totalidade de crianças e jovens com NEE frequenta a escola. No entanto, mantém-se a carência de uma intervenção especializada de docentes e outros profissionais que reúnam competências e conhecimentos adequados, nomeadamente para a conceção e desenvolvimento de estratégias, metodologias e a mobilização de instrumentos de apoio educativo.

Não estando claramente definido o perfil de competências das/os docentes de educação especial, o seu desempenho nas diversas escolas varia consoante a interpretação individual ou o entendimento das estruturas educativas, não sendo possível determinar um conjunto de procedimentos de base comum a todos os/as docentes de educação especial.

Formação inicial de docentes

A inclusão de alunos com NEE implica uma preparação ao nível da organização e da gestão da escola, bem como ao nível das atitudes e da prática pedagógica dos professores em contexto de sala de aula. Adicionalmente, encontra-se previsto legalmente que os/as coordenadores dos programas educativos individuais sejam, obrigatoriamente, os/as docentes titulares de turmas e as/os diretoras/es de turma. Assim, pressupõese que os/as docentes sejam detentores/as dos conhecimentos específicos que lhes permitam desenvolver processos educativos promotores aprendizagens em todos os seus alunos e alunas. No entanto, a par da implementação da política de inclusão não têm sido desenvolvidos processos de formação inicial nem contínua dirigidos a docentes do ensino regular que ajudem a responder à diversidade com que os professores se veem confrontados na sala de aula. A formação inicial dos/as docentes não prevê a existência de módulos obrigatórios e específicos para conceção e implementação de estratégias, metodologias e instrumentos de gestão âmbito das disciplinas/ áreas disciplinares, nem curricular no enquadramento dos procedimentos legais de resposta, o que provoca nos docentes, em geral, uma enorme dificuldade na construção de estratégias educativas para crianças e jovens com NEE.

Em face dos constrangimentos e dificuldades identificados ao nível dos aspetos que impedem o pleno cumprimento das grandes orientações das políticas públicas em educação especial e a assunção das escolas como verdadeiros espaços de inclusão, entende o Conselho Nacional de Educação emitir as seguintes **recomendações**:

A- No âmbito do enquadramento legal:

- 1. Que seja acautelada a situação das crianças a quem é autorizado o adiamento do ingresso na escolaridade, de forma a garantir as medidas de apoio através da intervenção precoce no(s) ano(s) de permanência adicional na educação pré-escolar e o cumprimento de 12 anos de escolaridade;
- 2. Que se considere a possibilidade de alterar o atual Decreto-lei 3/2008, nomeadamente no que se refere ao desenvolvimento de:
- a) medidas educativas temporárias que permitam responder às necessidades educativas especiais de caráter transitório, comprovadamente impeditivas do desenvolvimento de aprendizagens;
- b) medidas de resposta a situações de alunos/as com dificuldades de aprendizagem específicas que, comprovadamente, impeçam a sua qualidade e desenvolvimento:
- c) uma medida educativa adicional que permita a adaptação do currículo às necessidades educativas dos/as alunos/as, mais flexível do que a medida "adequações curriculares individuais" (prevista no artigo 18°) mas menos restritiva do que o estabelecimento de um currículo específico individual (previsto no artigo 21°);
- 3. Que seja acautelada a situação de crianças e jovens com NEE em momentos de avaliação externa das aprendizagens, permitindo a sua adequação às medidas educativas contempladas no PEI;
- 4. Que seja garantida a certificação pedagógica do percurso escolar realizado pelos/as alunos/as com PEI e CEI e revista a Portaria 275-A/2012, de 11 de setembro.

B- No âmbito das escolas:

- 5. Que se promova o desenvolvimento de estratégias diferenciadas de ensino previamente à sinalização da situação de alunas/os com NEE;
- 6. Que sejam acauteladas as situações de transição de alunos/as com NEE entre os diversos sistemas/ciclos de escolaridade, nomeadamente entre a intervenção precoce e a entrada na escolaridade obrigatória, o acompanhamento e finalização da escolaridade no ensino secundário às/aos alunas/os com CEI/PIT e a sua transição para a vida ativa no final da escolaridade;
- 7. Que seja dado caráter de urgência à identificação de respostas para os/as alunos/as com NEE, diminuindo o tempo que medeia entre a referenciação e a adoção de medidas educativas especiais;
- 8. Que sejam as escolas dotadas dos recursos necessários para responder às necessidades educativas especiais de todos os seus alunos e alunas, nomeadamente o apetrechamento das instalações e as tecnologias de apoio, bem como a afetação de profissionais (docentes e técnicos/as), recorrendo a parcerias com instituições ou ao recrutamento de técnicos/as por parte das escolas, que lhes permitam responder, no *início* de cada ano letivo, às situações identificadas;
- 9. Que sejam as escolas, em parceria com outros serviços, as entidades que determinam as respostas educativas necessárias, garantindo que a afetação de recursos/profissionais e o respetivo financiamento seja feito através dessas escolas ou de instituições parceiras, evitando respostas avulsas e paralelas ao trabalho desenvolvido naqueles estabelecimentos;
- 10. Que se desenvolvam modelos de supervisão e monitorização do trabalho dos docentes de educação especial, nomeadamente nas estratégias e instrumentos implementados com vista à promoção de aprendizagens de alunos e alunas com NEE;

- 11. Que sejam desenvolvidos processos e respetivos documentos de avaliação para apoio à construção dos Programas Educativos Individuais adequados à especificidade de cada aluno/a;
- 12. Que seja garantida a efetiva participação dos pais e encarregados de educação nos processos de referenciação e avaliação das/os alunas/os com NEE, bem como na construção dos seus PEI/CEI.

C- No âmbito das estruturas e serviços centrais:

- 13. Que se garanta a convergência e articulação das medidas políticas definidas e desenvolvidas pelas direções gerais com competência no domínio da EE e o acompanhamento pela IGE, de modo a proporcionar as condições indispensáveis para o cumprimento integral do Decreto-Lei 3/2008, designadamente:
 - a) promoção do princípio da equidade de respostas em todo o país, eliminando as assimetrias regionais;
 - b) clarificação e adequação de critérios de atribuição de recursos e profissionais às necessidades identificadas pelas escolas com crianças e jovens com NEE;
 - c) atribuição de condições, nomeadamente financeiras, às instituições que desenvolvem um trabalho de parceria com as escolas que permitam assegurar a continuidade do trabalho dos/as técnicos/as, garantindo que as intervenções se realizem desde o início do ano letivo, designadamente através da possibilidade de desenvolvimento de planos de intervenção plurianuais;
 - d) definição clara do perfil e competências de docentes de educação especial;
 - e) definição de critérios rigorosos de recrutamento de docentes de educação especial com o perfil e conhecimentos adequados à sua função, nomeadamente através da constituição de equipas especializadas que procedam à afetação destes/as docentes;

f) desenvolvimento de mecanismos legais que permitam a estabilidade de técnicos/as e docentes na resposta aos casos de alunos/as com NEE, através da sua fixação ou recondução.

D- No âmbito da formação e qualificação de docentes:

Formação especializada em educação especial

- 14. Que sejam desenvolvidos processos urgentes e rigorosos de regulação dos cursos de formação especializada que relevam para o recrutamento de docentes de educação especial, com particular incidência na sua qualidade científica e na componente de prática pedagógica dessa formação;
- 15. Que os cursos de especialização em educação especial englobem unidades específicas que permitam dotar os docentes de estratégias e instrumentos de intervenção junto de alunos/as com NEE, bem como a supervisão da sua intervenção educativa;

Formação inicial

16. Que, na formação inicial para a docência, sejam desenvolvidas unidades curriculares que permitam o desenvolvimento dos programas de cada área disciplinar, tendo em conta a sua adaptação a alunos com NEE;

Formação contínua

- 17. Que seja desenvolvido, com urgência, um plano de formação contínua para os/as diversos intervenientes no processo de ensino e de aprendizagem de crianças e jovens com necessidades educativas especiais (docentes, dirigentes, pessoal não docente), no âmbito da sensibilização aos princípios de uma escola inclusiva, da Classificação Internacional de Funcionalidade e de outras estratégias e instrumentos avaliativos;
- 18. Que sejam realizadas ações de formação contínua, dirigidas a docentes em geral, e de educação especial em particular, que visem o desenvolvimento de estratégias e instrumentos para promoção das aprendizagens junto dos alunos e alunas com necessidades educativas especiais, nas suas diversas problemáticas;

E- No âmbito da aplicação:

19. Que a implementação das medidas propostas seja feita de forma planificada e participada, tendo em vista uma gestão mais eficiente, com uma melhor afetação e organização de recursos e profissionais, garantindo a qualidade na resposta às necessidades das crianças e jovens com NEE.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

5 de junho de 2014

O Presidente, José David Gomes Justino

RECOMENDAÇÃO SOBRE OS CURSOS TÉCNICOS SUPERIORES PROFISSIONAIS

Recomendação n.º 2/2014 do Conselho Nacional de Educação

(Publicada no Diário da República n.º 195, 2.ª Série, de 09 de outubro)

RECOMENDAÇÃO SOBRE

OS CURSOS TÉCNICOS SUPERIORES PROFISSIONAIS

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação elaborado pelo Conselheiro Jorge Miguel Marques da Silva o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 22 de setembro de 2014, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim a sua segunda Recomendação no decurso do ano de 2014.

1. Introdução

O Governo publicou, a 18 de março, o Decreto-Lei n.º 43/2014 que "...procede à criação de um novo tipo de formação superior curta não conferente de grau, os Cursos Técnicos Superiores Profissionais" (CTSP), a serem ministrados exclusivamente por unidades de Ensino Superior Politécnico.

Não obstante o Ministério da Educação e Ciência não ter solicitado parecer ao Conselho Nacional de Educação, entendeu este órgão de aconselhamento que o diploma representa uma alteração substantiva na estrutura da oferta de ensino superior, pelo que foi decidido apresentar a presente Recomendação.

A existência de ciclos curtos de ensino superior não é nova, remonta pelo menos aos anos 70 do século passado, quando eram já considerados como uma forma de diversificar os sistemas de ensino superior, ajudando a fazer face à crescente procura então vivida.¹ A definição da OCDE de 1973¹

¹ Cremonini L (2010). Short-cycle higher-education: an international review. Center for Higher Education Policy Studies.

O relatório técnico sobre esta temática encontra-se disponível no sítio do CNE (www.cnedu.pt).

sugere que os ciclos curtos de ensino superior constituem formação superior não-universitária e devem possuir uma forte componente vocacional. Desde então, este tipo de formação tem-se propagado por muitos países, com arquiteturas curriculares muito diversificadas. O Processo de Bolonha vem suscitando intensa reflexão sobre este tipo de ciclos de estudo, em particular no que concerne à sua comparabilidade e à potencial intercomunicabilidade com outras ofertas formativas. Neste contexto, a relação entre "ciclos curtos de ensino superior" e "ciclos curtos de ensino pós-secundário" parece exigir clarificação urgente.2 De um modo mais formal, importa esclarecer o posicionamento dos ciclos curtos do ensino superior nos quadros internacionais e nacionais de educação e formação, designadamente, no International Standard Classification of Education (ISCED), na Qualification Framework of the European Higher Education Area (QF-EHEA), no European Qualification Framework (EQF) e no Quadro Nacional de Qualificações (QNQ). Não obstante estas necessidades de clarificação e sistematização, os ciclos curtos constituíram-se como um elemento importante na arquitetura curricular do ensino superior de diversos países3, com uma função positiva na captação de estudantes para o ensino superior, pelo que se regista positivamente a sua introdução em Portugal.

2. Apreciação

Os ciclos curtos de ensino superior podem desempenhar um papel relevante no sistema educativo português, aumentando a qualificação terciária da população e ajudando o país a aproximar-se das metas estabelecidas na

-

¹ Organisation for Economic Cooperation and Development (1973). Short-Cycle Higher Education. A Search for Identity. OECD publication Center. A definição aí proposta é ""short-cycle" higher education as [...] postsecondary education of shorter duration with strong vocational elements, generally under the nonuniversity sector of higher education [...]".

² European Training Foundation (2012). Short-cycle post-secondary education: Challenges and opportunities. ETF Inform, 12.

³ Kirsch M & Beernaert Y (2011). Short Cycle Higher Education in Europe – Level 5: The Missing Link. European Association of Institution of Higher Education, Brussels. Este documento sintetiza a situação recente em 35 países europeus, dos quais 19 ofereciam já ciclos curtos de ensino superior.

Estratégia Europa 2020. As vantagens destes cursos passam pelo envolvimento das empresas e por serem estruturados numa lógica regional, ou seja, pelo facto da criação de cursos e da abertura de vagas deverem vir a ter em conta as especificidades locais. O diploma publicado, porém, é suscetível de um conjunto de aperfeiçoamentos, que motivam a emissão desta Recomendação.

2.1 Articulação com outras ofertas formativas e educacionais

De facto, a legislação publicada não cumpre inteiramente o objetivo primordial de clarificação face a outros tipos de formação pós-secundária e de inserção nos quadros internacionais de referência de educação e formação. Em particular, a relação entre os novos cursos e os Cursos de Especialização Tecnológica (CET) atualmente em vigor, e que assim se manterão fora da esfera do ensino superior, não está totalmente clarificada. Em concreto, parece incoerente a sobreposição de competências e de oferta formativa entre CTSP e CET, que conferem a mesma qualificação (nível 5 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ), de acordo com a Portaria n.º 782/2009, de 23 de julho, que define os níveis de qualificação de acordo com o referido Quadro). Não está totalmente claro como será possível, efetivamente, diferenciar competências de diplomados CET (2 ou 3 semestres de formação, entre 60 e 90 créditos ECTS¹) de diplomados CTSP (dois anos de formação, 120 créditos ECTS) e, ainda, de Licenciados (três anos de formação, 180 ECTS). Esta dificuldade de diferenciação tem constituído uma das principais reservas aos CTSP, publicamente expressas pelos empregadores. As lacunas apontadas parecem aconselhar um maior trabalho de concertação entre os Ministérios da Educação e Ciência, da Economia e do Emprego e Segurança Social.

A limitação dos CTSP ao Ensino Superior Politécnico marca uma diferença significativa em relação à situação vigente nos CET, onde as Universidades

¹ European Credit Transfer and Accumulation System (sistema europeu de transferência e acumulação de créditos)

têm presença expressiva. De facto, embora no setor público a oferta em Universidades fosse relativamente reduzida, embora não negligenciável, predominando largamente a oferta no subsistema politécnico, no setor particular e cooperativo passava-se precisamente o contrário, com predomínio da oferta em universidades sobre a de escolas politécnicas (elas próprias, menos numerosas neste sector). Reconhecendo que a restrição dos CTSP aos Politécnicos pode contribuir para a clarificação das missões de cada um dos subsetores, importa fazer notar que existem várias áreas profissionais cuja formação é incumbência exclusiva das Universidades, que parecem, assim, excluídas de vir a contar com Técnicos Superiores Profissionais.

2.2 Financiamento

A forma de financiamento dos novos cursos deve ser alvo de reflexão, particularmente no que concerne à fixação de propinas. Se os CTSP se vierem a constituir – como sucede em muitos países – como uma etapa incluída no 1º ciclo de estudos do ensino superior, devem ser considerados na política geral de fixação de propinas. Por outro lado, o pagamento de propinas parece condicionar negativamente a capacidade de atração dos CTSP, em particular face aos CET, nos quais os estudantes não só não pagam propinas como gozam de subsídios de frequência. Acresce que, segundo as regras da União Europeia, as propinas representam uma receita decorrente da organização da formação e por isso terão que ser deduzidas ao financiamento europeu.

2.3 Condições de acesso

A forma de acesso deve merecer reflexão aprofundada, pois, na prática, criase uma nova via de acesso ao Ensino Superior, que admite estudantes com o ensino secundário incompleto – sem conclusão do 12º ano, não prevista na Lei de Bases do Sistema Educativo. Em particular, é motivo de alguma apreensão a admissão direta de estudantes dos Cursos Vocacionais agora integrados, em fase experimental, no Ensino Secundário, com cargas

horárias das componentes sociocultural e científica muito reduzidas. Estes cursos podem ser desenvolvidos em apenas dois anos, o que significa que os Institutos Superiores Politécnicos poderão vir a receber estudantes insuficientemente preparados do ponto de vista sociocultural e científico.

2.4 Aspetos processuais

Reações menos positivas de responsáveis pelo Ensino Superior Politécnico¹ e de representantes das associações estudantis² parecem sugerir a necessidade de maior concertação na implementação dos CTSP. No mesmo sentido, vai a divisão de opiniões dos representantes do sector empresarial, atrás referida. Uma alteração na oferta de ensino superior com a importância da presente parece aconselhar uma maior consensualização sobre a sua forma de implementação.

2.5 Outros aspetos

O decreto-lei não estabelece quaisquer áreas científicas ou profissionais de referência; no entanto, em alguns países, este tipo de formação restringe-se a determinadas áreas. Não é clara a forma como as áreas serão eleitas. Pressupõe-se que os Estabelecimentos do Ensino Superior Politécnico, neste aspeto, exercerão a sua autonomia, mas os cursos só serão efetivos se corresponderem às reais necessidades dos empregadores. A este respeito, as associações empresariais elencam já um conjunto de áreas a eleger: comercial, de marketing e vendas, de administração, gestão e secretariado, de informática e de informática de gestão; e depois as áreas ligadas à produção: mecânica, gestão da produção e de energias renováveis, eletricidade, eletrónica e mecatrónica. A atual dinâmica do mercado de trabalho aconselha a que os *curricula* a adotar preparem os futuros técnicos

-

¹ Comunicado do Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos de 6 de fevereiro de 2014.

² Comunicado da Federação Nacional das Associações de Estudantes do Ensino Superior Politécnico de 27 de março de 2014.

para o redireccionamento do seu perfil profissional, sempre que tal se afigure necessário. Os CTSP deveriam garantir a sequencialidade em relação aos cursos de nível 4 conferido pelos cursos profissionais, o que significa que as áreas deveriam ser idênticas, mas com um superior grau de exigência em termos de competências, pois conferirão um nível de qualificação superior. No final da formação, os estudantes deverão ter maior capacidade de reflexão sobre as problemáticas ligadas à respetiva área profissional e maior autonomia na execução das tarefas, de modo a serem considerados pelo tecido económico e social como verdadeiros técnicos especialistas.

3. Recomendações

Face ao exposto, o Conselho Nacional de Educação recomenda:

- 1. Repensar o enquadramento dos CTSP no sistema de formação vocacional, em particular a sua articulação com os CET; se estes vierem a persistir como modalidade de ensino pós-secundário não superior, como explicitamente contempla o preâmbulo do Decreto-Lei 43/2014, importa estabelecer claras diferenças de perfil, que efetivamente respondam a diferentes necessidades do mercado de trabalho, identificando as mais-valias específicas de cada uma das formações.
- 2. Reconsiderar a classificação relativa dos CTSP e dos CET no QNQ e no EQF: concorda-se com o posicionamento dos CTSP no nível 5 do QNQ; importa porém, que os CET, persistindo como formação pós-secundária não-superior, como prevê o diploma legal, sejam posicionados no nível 4. Esta Recomendação surge em linha com a solicitação formulada pelo Comité Internacional de Avaliação e Verificação da Comparabilidade da Qualidade dos Sistemas de Educação e Formação Superiores, no sentido de o país proceder a uma melhor clarificação do seu QNQ, em particular no que se refere ao nível 5 de qualificação e aos CET1.

¹ Relatório Técnico "Ciclos Curtos do Ensino Superior", Conselho Nacional de Educação, Lisboa, 2014

- **3**. Providenciar as condições que assegurem a adequação da dimensão da rede de CTSP e a sua articulação com as necessidades dos tecidos sociais e empresariais regionais, atendendo à capacidade instalada das instituições de ensino superior.
- **4.** Repensar a articulação entre CTSP e o 1º ciclo do Ensino Superior; ao invés de conceber os CTSP como estruturas paralelas, inteiramente desligadas dos cursos de 1º ciclo a funcionar nas instituições, importa tanto quanto possível, coordenar as duas ofertas formativas, rentabilizando recursos e facilitando o prosseguimento de estudos com necessidade moderada de formação complementar.
- **5.** À luz da conceção de CTSP que a Recomendação anterior consubstancia, reavaliar as condições de acesso, nomeadamente ponderando a possibilidade de ter o ingresso restrito aos detentores de ensino secundário completo ou equivalente e aos maiores de 23 anos.
- **6.** Preparar um plano consistente de financiamento dos CTSP baseado na estimativa dos seus custos efetivos.
- 7. Na perspetiva da sua dignificação, a avaliação dos CTSP deve ser feita, como sucede para as restantes formações de nível superior, pela Agência para a Avaliação e Acreditação do Ensino Superior.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

22 de setembro de 2014

O Presidente, José David Gomes Justino

RECOMENDAÇÃO SOBRE O ESTATUTO DO ENSINO PARTICULAR E COOPERATIVO NÃO SUPERIOR

Recomendação n.º 3/2014 do Conselho Nacional de Educação

(Publicada no Diário da República n.º 196, 2.ª Série, de 10 de outubro)

RECOMENDAÇÃO SOBRE

O ESTATUTO DO ENSINO PARTICULAR E COOPERATIVO NÃO SUPERIOR

Preâmbulo

No uso das competências que por lei lhe são conferidas, e nos termos regimentais, após apreciação do projeto de Recomendação elaborado pelo Conselheiro Joaquim Azevedo, que contou com a colaboração dos conselheiros Álvaro Santos e Paula Santos, o Conselho Nacional de Educação, em reunião plenária de 22 de setembro de 2014, deliberou aprovar o referido projeto, emitindo assim a sua terceira Recomendação no decurso do ano de 2014.

1. Introdução

1. Nos termos da Lei Orgânica do Conselho Nacional de Educação, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 125/82 de 22 de abril, ratificado, com alterações, pela Lei n.º 31/87, de 9 de julho, e alterado pelos Decretos-Lei n.os 89/88, de 10 de março, 423/88, de 14 de novembro, 244/91, de 6 de julho, 241/96, de 17 de dezembro, 214/2005, de 9 de dezembro, e pela Lei n.º 13/2009, de 1 de abril, compete ao CNE, por iniciativa própria ou em resposta a solicitações que lhe sejam apresentadas pela Assembleia da República e pelo Governo, emitir opiniões, pareceres e recomendações sobre todas as questões educativas, entre as quais, a "Liberdade de aprender e ensinar" e o "Ensino particular e cooperativo".

Em 4 de novembro de 2013, foi publicado o Decreto-Lei n.º 152/2013, que aprovou o novo Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo (EEPC). O

anterior EEPC tinha sido aprovado pelo Decreto-Lei n.º 553/80, de 21 de novembro, vigorando assim, com pequenas alterações, há mais de 30 anos.

Considerando a importância da matéria, compete ao CNE emitir uma Recomendação sobre o novo Estatuto do EPC e sobre o modo como o Estado apoia o acesso das famílias às escolas particulares e cooperativas, no âmbito da livre escolha (artigo 5.º, alínea c) novo EEPC), dentro de um debate mais amplo sobre o papel do Ensino Particular e Cooperativo (EPC) no sistema público de Educação.

2. O EEPC aprovado pelo DL n.º 553/80, embora muito avançado para a época, era, ainda assim, um fruto do seu contexto. Consequentemente, regulava o EPC à imagem do ensino público estatal: o modelo de estrutura pedagógica do EPC era muito dependente das soluções adotadas para o sistema público estatal de ensino. Era o estatuto de um EPC em expansão mas ainda frágil e onde conviviam, lado a lado, instituições de grande qualidade e história, estabelecimentos mais recentes e ainda com provas a dar e estabelecimentos frágeis a necessitar de um acompanhamento próximo da administração educativa.

Ao mesmo tempo, o estatuto de autonomia das escolas públicas estatais evoluía lentamente, com várias reformulações, desde 1989, com incidência no modelo de direção e gestão das escolas. No entanto, nunca se consagrou um quadro de real autonomia das escolas, como o CNE tem vindo a referir em vários dos seus pareceres, permanecendo ainda hoje uma prática de centralismo que dificulta a adoção e aplicação de reais projetos educativos autónomos e diferenciadores.

Desde então, vários governos procuraram reformular o EEPC. São prova disto os diversos trabalhos preparatórios realizados no âmbito do extinto Conselho Coordenador do EPC (hoje integrado no CNE) e até um projeto de estatuto, de 1989, que foi objeto de cuidado e detalhado parecer do CNE (parecer n.º 4/89).

3. O CNE emitiria mais dois pareceres sobre esta matéria. O parecer n.º 2/2004, em que o CNE apreciou os projetos e propostas de Lei de Bases da Educação e o parecer n.º 7/2011, em torno do financiamento da educação.

Sobre o papel do Estado na educação, o parecer n.º 2/2004 diz: "A proposta de lei do Governo substitui o conceito anterior de «escola pública» por «serviço público». Esta substituição justifica-se, nessa proposta, por uma melhor otimização dos recursos nacionais existentes (públicos, privados e cooperativos) e uma ampliação das possibilidades de escolha por parte das famílias.". E mais adiante afirma: "Torna-se igualmente necessário introduzir o princípio da igualdade de oportunidades para todos no acesso à educação, sem discriminação sociocultural ou de sexo, de modo a ser salvaguardada a equidade social. Na contratualização pelo Governo de escolas privadas para efeitos de constituição da rede escolar de serviço público, deve ser salvaguardada a equidade social e a vivência democrática da pluralidade sociocultural. Por outro lado, interessa acautelar que o Estado não venha a descomprometer-se com a «escola pública», fazendo opções de financiamento que possam estrangular a capacidade de resposta por parte das escolas públicas."

- O parecer n.º 7/2011, sobre o financiamento do sistema nacional de educação, refere que devem ser salvaguardados três princípios fundamentais: a transparência, a estabilidade e a contratualização tendencial com todas as escolas públicas, privadas e cooperativas.
- 4. Volvidos 33 anos, o setor do EPC é composto, na sua grande maioria, por estabelecimentos de ensino com condições físicas e humanas adequadas e os novos modos de regulação em educação apontam, em todo o mundo desenvolvido, para a necessidade de os estabelecimentos de ensino terem mais autonomia e os Estados se concentrarem em realizar a denominada "smart acountability". O Parecer do CNE n.º 2/2004 referia expressamente que ao Estado deveria competir agora uma "regulação global" do sistema educativo, muito mais incisiva na avaliação *a posteriori* que na determinação *a priori*.

5. Neste novo contexto, o DL n.º 152/2013, instituidor do novo EEPC, procura consagrar uma estrutura diferente que abre caminho a uma maior autonomia dos estabelecimentos do EPC, cabendo ao Ministério da Educação e Ciência um papel cada vez mais focado na regulação e fiscalização dos resultados e menos focado na definição das regras de funcionamento.

Por outro lado, o novo EEPC procura atualizar o enquadramento e o modo como o Estado se relaciona com o EPC em matéria de financiamento das opções educativas das famílias e da prestação de serviços às famílias financiados pelo Estado em subsetores específicos (como o ensino especializado ou o ensino especial). Não havendo a criação de qualquer novo instrumento contratual, os já existentes ao tempo da lei são atualizados e modernizados.

- 6. Conforme se lê no preâmbulo do novo EEPC, os cinco princípios estruturantes do diploma são:
- a) "Em primeiro lugar, a liberdade de Ensino e a inerente liberdade de criação de escolas particulares, e o consequente compromisso de acompanhamento e supervisão do Estado, tendo por referência a tipologia de contratos existentes e a nova nomenclatura que, entretanto, foi sendo consolidada na ordem jurídica";
- b) "Em segundo lugar, o Estatuto aperfeiçoa o modelo de financiamento criado pelo Decreto-Lei n.º 138-C/2010, de 28 de dezembro, e até aqui existente para os contratos de associação. Os contratos de associação, a regular por portaria, integram a rede de oferta pública de ensino, fazendo parte das opções oferecidas às famílias no âmbito da sua liberdade de escolha do ensino do seu educando".
- c) "Em terceiro lugar, o Estatuto prevê a necessidade de aprovação de um novo modelo que discipline as condições de criação e funcionamento destes estabelecimentos, reconhecendo ao mesmo tempo o princípio da plena autonomia das escolas particulares e cooperativas nas suas várias vertentes,

em especial na da autonomia pedagógica através da consagração da flexibilidade na gestão do currículo".

- d) "Em quarto lugar, o presente decreto-lei agiliza a transmissibilidade da autorização de funcionamento, mediante o cumprimento de certas condições, a fixar, com rigor e precisão, tais como o cumprimento das condições legalmente exigíveis e a verificação dos requisitos legais relativos à entidade titular".
- e) "Em quinto lugar, clarificam-se os princípios da divulgação da informação, da transparência, da contratualização e da avaliação de resultados educativos e de execução para a renovação dos contratos e atribuição de apoios, o que se pretende tanto na oferta do Estado como na oferta do ensino particular e cooperativo".

2. O EPC no Sistema Educativo Português

7. Em 2012/13, o EPC abrange cerca de 19,3% dos alunos portugueses (340 096) e cerca de 28,1% das instituições educativas (2778), com 14,2% dos docentes (21 380). Esta é, pois, uma realidade social e educacional de elevado alcance social e cultural, que importa salvaguardar e preservar, seja no respeito pela Constituição e pelos mais elementares direitos pessoais e sociais, seja na perspetiva do aprofundamento da democracia e da liberdade.

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	200607	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12
Alunos	1872509	1831751	1807522	1 802 124	1789741	1754636	1775779	1802819	2 056 148	2014831	1923736	1841596
Alunos EPC	311 247	313 781	313 633	311 740	312 509	315433	324 088	329 295	441 552	433 782	395 539	373 847
%	16,6	17,1	17,4	17,3	17,5	18	18,3	18,3	21,5	21,5	20,6	20,3
Estabelecimentos	17 141	17012	16328	15635	14846	14618	13 030	12347	12 034	11 761	11 018	10311
Estab, EPC	2608	2640	2554	2529	2534	2560	2587	2583	2808	2880	2856	2 828
%	15,2	15,5	15,6	16,2	17,1	17,5	19,9	20,9	23,3	24,5	25,9	27,4

Situação/peso atual do EPC:

Alunos	2011/12	2012/13
TOTAL	1 841 596	1 758 636
EPC	373 847	340 096
%	20,3	19,3

Estabelecimentos de ensino	2011/12	2012/13
TOTAL	10 311	9 893
EPC	2 828	2 778
9/0	27,4	28,1

No ano de 2012/2013, o número de docentes do EPC representava 14,2% do número global de docentes. Os não docentes do EPC (24 703) representam 33,8% do total.

Docentes 2012/13	Pré - escolar	%	1.º ciclo	%	2.º ciclo	%	3.° ciclo e ES	%
Total Público e Privado	17 139	100	30 200	100	26 871	100	76 101	100
Privado dependente do Estado	4 559	26,6	623	2,1	1 291	4,8	3 616	4,8
Privado independente do Estado	3 035	17,7	2 788	9,2	1 431	5,3	4 037	5,3

	Docentes 2012/13	%
Total Público e	150 311	100
Privado		
Privado	21 380	14,2

8. Conforme reconhece o Governo no preâmbulo do novo EEPC, "o ensino particular e cooperativo é uma componente essencial do sistema educativo português, constituindo um instrumento para a dinamização da inovação em educação.".

Esta posição de reconhecimento do papel do EPC e da necessidade de uma saudável articulação destes estabelecimentos com os estabelecimentos de ensino estatais, dentro de uma rede nacional de "serviço público de educação", foi já objeto de análise do CNE e de referência no seu parecer n.º 2/2004 sobre a proposta de lei de bases da educação.

É assim relevante analisar em que termos o novo EEPC equaciona este equilíbrio e considera a contribuição do EPC para a melhoria contínua do sistema educativo português, no quadro de uma reflexão internacional, quer no quadro da União Europeia, quer no âmbito da OCDE, que aponta seja para a manutenção deste mesmo saudável equilíbrio seja para um modelo de reforço da autonomia das instituições de educação, em função de projetos educativos diferenciados.

3. O novo Estatuto do EPC e a autonomia

9. Como se referiu, um dos princípios estruturantes do novo EEPC é o aprofundamento da autonomia pedagógica dos estabelecimentos do EPC. Este aprofundamento desenvolve-se em duas perspetivas. Por um lado, autonomia para organizar e estruturar a escola do modo que for entendido mais adequado para prossecução do projeto educativo, desde que cumpridos os requisitos de funcionamento (que, com pequenas atualizações, são iguais

aos requisitos anteriores). Por outro lado, pela consagração de uma relevante autonomia de construção e gestão curricular que permite aos estabelecimentos do EPC (direito também atribuído às escolas com contrato de autonomia) gerir as cargas letivas da matriz nacional ao longo dos ciclos de ensino e com durações diferentes das previstas na lei.

- 10. No anterior Estatuto do EPC (DL n.º 553/80, de 21 de novembro) a autonomia pedagógica consistia na não dependência de escolas públicas quanto a:
- "a) Orientação metodológica e adoção de instrumentos escolares;
- b) Planos de estudo e conteúdos programáticos;
- c) Avaliação de conhecimentos, incluindo a dispensa de exame e a sua realização;
- d) Matrícula, emissão de diplomas e certificados de matrícula, de aproveitamento e de habilitações."

E o paralelismo pedagógico consistia na não dependência de escolas públicas quanto a "Orientação metodológica e adoção de instrumentos escolares" e "Avaliação de conhecimentos, incluindo a dispensa de exame e a sua realização".

As escolas podiam funcionar em regime de autonomia pedagógica. Mas o contrário também era possível. Previa o artigo 34.º do DL n.º 553/80, de 21 de novembro, o seguinte: "As escolas particulares, no âmbito do seu projeto educativo, podem funcionar em regime de autonomia pedagógica, desde que satisfaçam as condições exigidas nos artigos seguintes."

Os colégios tinham de requerer a concessão ou renovação da autonomia ou paralelismo pedagógicos, à Direção-Geral do Ensino Particular e Cooperativo (até à entrada em vigor do novo Estatuto do EPC à DGEstE), ficando a sua concessão ou renovação dependente de vistoria, tantas vezes tardia, onde eram verificadas ainda as condições previstas no Despacho n.º 39/SERE/88.

11. Com o novo EEPC, assumida essa independência na génese da criação de uma escola particular e cooperativa, a autonomia pedagógica passou a ser definida como o: "direito reconhecido às escolas de tomar decisões próprias nos domínios da organização e funcionamento pedagógicos, designadamente da oferta formativa, da gestão de currículos, programas e atividades educativas, da avaliação, orientação e acompanhamento dos alunos, constituição de turmas, gestão dos espaços e tempos escolares e da gestão do pessoal docente".

Em clara rutura com o paradigma do passado, "põe-se definitivamente fim à figura do paralelismo pedagógico, e em consequência à dependência relativamente às escolas públicas, ao mesmo tempo que se exige que as escolas do ensino particular e cooperativo sejam autónomas e autossuficientes".

Um estabelecimento de ensino criado e autorizado a funcionar nos termos do novo Estatuto do EPC, sendo os requisitos quanto a instalações e recursos humanos hoje bem mais exigentes que à época do DL n.º 553/80, funciona logo em autonomia.

- 12. Em matéria organizativa, pretende-se que as instituições de ensino do EPC, todas elas, tenham a *liberdade de se organizar internamente de acordo com o seu projeto educativo* e sejam autossuficientes, não dependendo da escola pública, para matérias como:
- a) Aprovação de projeto educativo e regulamento interno próprios;
- b) Organização interna, nomeadamente ao nível dos órgãos de direção e gestão pedagógica, sem prejuízo das regras imperativas previstas no presente Estatuto;
- c) Organização e funcionamento pedagógico, quanto a projeto curricular, planos de estudo e conteúdos programáticos;
- d) Avaliação de conhecimentos, no respeito pelas regras definidas a nível nacional quanto à avaliação externa e avaliação final de cursos, graus, níveis e modalidades de educação, ensino e formação;
- e) Orientação metodológica e adoção de instrumentos escolares;

- f) Matrícula, emissão de diplomas e certificados de matrícula, de aproveitamento e de habilitações;
- g) Calendário escolar e organização dos tempos e horário escolar.

Ao abrigo deste novo regime, as regras organizativas da escola estatal não são aplicáveis ao EPC, sempre que este tiver adotado, no âmbito da sua autonomia, um modelo próprio de organização interna e pedagógica.

13. No âmbito da sua autonomia, e sem prejuízo do cumprimento integral das cargas letivas totais definidas na lei para cada ano, ciclo, nível e modalidade de educação e formação, é agora permitido às escolas do EPC uma verdadeira gestão flexível do currículo.

Esta matéria, que foi regulamentada para as escolas públicas estatais, veio a ser também regulamentada através da Portaria n.º 59/2014, de 7 de março, diploma que fixa as regras a aplicar a esta gestão flexível, permitindo aos estabelecimentos de ensino particular e cooperativo fazer uso de uma percentagem das horas definidas nas matrizes curriculares em vigor, bem como criar e ampliar planos curriculares próprios ou oferecer disciplinas de enriquecimento ou complemento do currículo.

As escolas podem agora:

- a) Decidir, de acordo com os limites previstos no n.º 4, o tempo letivo a atribuir a cada disciplina ou área disciplinar;
- b) Gerir livremente, ao longo do ano letivo e do ciclo de estudos, o tempo letivo atribuído a cada disciplina ou área disciplinar;
- c) Oferecer, dentro do tempo curricular total anual, outras disciplinas ou áreas disciplinares complementares, em função do seu projeto educativo;
- d) Gerir a distribuição das diferentes disciplinas em cada ano ao longo do ciclo de escolaridade, exceto nas disciplinas de Português e Matemática.

Como limite, as escolas particulares e cooperativas ficam obrigadas ao cumprimento de uma carga curricular total semanal igual ou superior ao total definido na matriz curricular nacional para cada ano, ciclo, nível e modalidade de educação e formação e ficam impedidas de:

- a) Atribuir a cada disciplina ou área disciplinar uma carga horária total inferior a 75% do tempo mínimo previsto na matriz curricular nacional;
- b) Atribuir às disciplinas de Português e Matemática uma carga horária total inferior ao tempo mínimo previsto na matriz curricular nacional;
- c) Atribuir a qualquer disciplina prevista na matriz curricular nacional uma carga horária total inferior a 45 minutos por semana.
- 14. Esta nova configuração vem bastante na linha do que já o CNE referia no seu Parecer n.º 2/2004 sobre a autonomia e a responsabilidade: "Defende-se, na proposta do Governo, essa autonomia com o objetivo de «assegurar um modelo de organização e funcionamento das escolas, públicas, particulares e cooperativas, que promova o desenvolvimento de projetos educativos próprios, no respeito pelas orientações curriculares de âmbito nacional, e padrões crescentes de autonomia de funcionamento», acrescentando-se que a «contrapartida da autonomia das escolas reside numa maior responsabilização pela prossecução de objetivos pedagógicos administrativos, mediante um financiamento público assente em critérios objetivos, transparentes e justos, que incentivem as boas práticas de funcionamento e permitam o apoio a situações objetivas de dificuldade, e com sujeição à avaliação pública dos resultados».
- 4. Financiamento da liberdade de opção educativa e da oferta educativa específica.
- 15. O novo Estatuto do EPC para além de apostar na autonomia das escolas, reafirma o princípio da liberdade de aprender e de ensinar, incluindo o direito dos pais à escolha e à orientação do processo educativo dos filhos. Assim, considera o legislador que é atribuição do Estado "apoiar o acesso das famílias às escolas particulares e cooperativas, no âmbito da livre escolha".

Neste contexto e com o intuito "de promoção e garantia da liberdade de escolha e da qualidade da educação e formação, de cooperação e de apoio às famílias, designadamente as menos favorecidas economicamente, bem

como de apoio à educação pré-escolar, ao ensino artístico especializado, desportivo ou tecnológico e ao ensino de alunos com necessidades educativas especiais, o Estado celebra contratos de diversos tipos com as entidades titulares de estabelecimentos de ensino particular e cooperativo".

- 16. Os contratos a celebrar entre o Estado e as Escolas particulares podem revestir as seguintes modalidades:
- a) Contratos simples de apoio à família;
- b) Contratos de desenvolvimento de apoio à família;
- c) Contratos de associação;
- d) Contratos de patrocínio;
- e) Contratos de cooperação.

Todas estas cinco modalidades contratuais existiam já no ordenamento jurídico português. As primeiras quatro desde 1980 e os contratos de cooperação desde 1990.

Aqui apenas se salienta a alteração na denominação dos contratos simples e de desenvolvimento, passando a apelidar-se contratos simples e de desenvolvimento *de apoio à família*. Relativamente aos contratos simples de apoio à família, têm por objetivo, no exercício do direito de opção educativa das famílias, permitir condições de frequência em escolas do ensino particular e cooperativo, por parte dos alunos do ensino básico e do ensino secundário não abrangidos por outros contratos. Os contratos de desenvolvimento de apoio à família destinam-se à promoção da educação pré-escolar e têm por objetivo o apoio às famílias, através da concessão de apoios financeiros. Um e outro contratos são apoios financeiros às famílias.

Já os contratos de associação são celebrados com escolas particulares ou cooperativas, com vista à criação de oferta pública de Ensino. O novo EEPC realizou alterações relevantes ao regime desta modalidade de contrato. Por um lado, retirou a limitação geográfica anteriormente vigente – o contrato de associação só podia ser celebrado na ausência de oferta pública. Por outro, existe agora obrigação de abertura de concurso público para celebração do contrato.

Os contratos de patrocínio têm por fim estimular e apoiar o ensino em domínios não abrangidos, ou insuficientemente abrangidos, pela rede pública, a criação de cursos com planos próprios e a melhoria pedagógica e promover a articulação entre diferentes modalidades de ensino especializado, designadamente artístico, desportivo ou tecnológico e o ensino regular, nomeadamente ao nível da gestão curricular e do modelo de funcionamento, tendo em vista a respetiva otimização.

Por último, os contratos de cooperação consistem na concessão e atribuição do apoio financeiro necessário com vista a assegurar a escolarização de alunos com necessidades educativas especiais.

- 17. O novo EEPC consagra ainda princípios gerais relativos a toda a contratação entre o Estado e o EPC (artigo 10.°):
- A contratação obedece aos "princípios de transparência, equidade, objetividade e publicidade";
- "A celebração destes contratos tem como objetivo a promoção e a qualidade da escolaridade obrigatória e o acesso dos alunos ao ensino em igualdade de condições."
- "Na celebração destes contratos, o Estado tem em conta as necessidades existentes e a qualidade da oferta, salvaguardado o princípio da concorrência"
- "Sem prejuízo dos demais critérios estabelecidos, a renovação dos contratos entre o Estado e as escolas do ensino particular e cooperativo deve ter em conta os resultados obtidos pelos alunos"

O novo enquadramento jurídico dos regimes contratuais previstos no novo EEPC promove maior transparência, estabilidade, rigor e eficiência, tal como o CNE preconiza no seu parecer n.º 7/2011. Esta tendência só deverá aprofundar-se pois todos ganharemos, todas as escolas que fazem parte do sistema educativo português e os pais e os alunos, com uma crescente transparência, desde os dados de *input*, seja aos processos escolares, seja aos resultados alcançados. Saliente-se que, como então, também agora o CNE entende que o financiamento da educação deve, todo ele, ser objeto de clarificação, análise e melhoria, seja no EPC, seja no ensino público estatal.

18. Nos últimos anos, o financiamento do ensino particular e cooperativo tem assumido valores progressivamente inferiores, acompanhando algum decréscimo do número de alunos, mas sobretudo pela redução progressiva dos valores *per capita* e por turma, conforme se pode constatar no quadro seguinte.

CONTRATOS COMOS ESTABELECIMENTOS PARTICULARES E COOPERATIVOS							
TOTAL	2010 (orçamento final)	2011 (orçamento final)	2012 (orçamento final)	2013 (dotações iniciais)	2014 (dotações iniciais)		
-	307 309 573,00€	211 424 220,00€	192 660 517,00€	188 051 000,00€ 186 551 000 (estimativa execução)	182 600 000,00		
Contratos de Associação	237 365 033,00€ 93 escolas 52 886 alunos	173 702 930,000 85 escolas 48 755 alunos	162305483,00€ 81 escolas 46203 alunos	154920000,00€	149 300 000,00		
ContratosSimples	18 017 900,00€ 414 escolas 23 985 alunos	18 936 619,00€ 401 escolas 22 498 alunos	16627 880,00€ 394 escolas 21 219 alunos	16717000,00€	19 400 000,00		
Educação Préescolar: Contrato de Desenvolvimento e Contratos Programa	7326915,00€: 6738832,00€ + 588083,00€	7 497 397,00€: 6 978 313,00€ + 519 084,00€	6702 540,00€: 6397 275,00€ + 305 265,00€	9 126 185,00€ 8 846 845,00€ + 279 340,00€	8 029 750,000 7 778 355,00 - 251 395,00		
Contratos de Patrocínio	51 926 640,000 105 escolas 25 517 alunos	18 784 671,00€ 106 escolas 25 347 alunos (POPH!)	13 727 154,00€ 106 escolas 12 660 alunos	16414000,00€	13 900 000,00		
Instituições de educação especial	22 103 760,006 Colégios: 6 198 300,006 17 escolas 949 alunos	24 683 482,006 Colégios: 5 669 400,006 17 escolas 865 alunos	17232 041,00€ Colégios: 5 496 715,00€ 19 escolas 831 alunos	23 872 000,006 (Escolas particulares + Associações e Cooperativas + IPSS)	23 010 000,00 (Escolas particulares Associações e Cooperativa IPS		
Alimentação e nutrição	2 240 150,00€	2 428 527,00€	2739768,00€	990 500,00€	897 100,00		
Seguro Escolar	65 595,00€	139 975,00€	74677,00€	220 000,00€			
ApoioSocioeconómico/ AuxíliosEconómicos	2380641,00€	1 754 348,00€	2000 568,00€	-			
Manuaisescolares	-	-	2263 695,00€	2 103 695,00€	1 120 947,00		
Refeições	-	-	1320 000,00€	1370 000,00€	1 022 000,00		

5. Regulamentação do novo EEPC

- 19. O diploma preambular do DL n.º 152/2013 prevê um prazo de 180 dias para a regulamentação do novo EEPC. Excedido que se encontra já esse prazo, apenas foi regulamentado o n.º 3 do artigo 37.º do EEPC (flexibilidade curricular), estando em falta a seguinte regulamentação:
- Contratos simples de apoio à família (n.º 2 do artigo 12.º do EEPC);
- Contratos de desenvolvimento de apoio à família (n.º 2 do artigo 14.º do EEPC);
- Contratos de associação (n.º 6 do artigo 10.º e n.º 1 do artigo 17.º do EEPC);
- Contratos de patrocínio (n.º 1 do artigo 20.º do EEPC);
- Contratos de cooperação (n.º 1 do artigo 24.º do EEPC);
- Condições mínimas de referência para instalações e equipamentos (alínea b), do n.º 1 do artigo 27.º do EEPC).

O CNE adverte para a necessidade da publicação destes regulamentos. Além disso, deverá acompanhar este processo de regulamentação, cuidando de analisar a transparência de processos, a salvaguarda da qualidade e da equidade da educação, a relação entre custos e resultados, num novo quadro de cooperação e complementaridade entre escolas públicas estatais e escolas privadas e cooperativas, ao serviço de todas as famílias e de todos os alunos.

20. Recomendações

1. O preâmbulo do DL n.º 152/2013 prevê que os apoios socioeducativos, no âmbito da ASE, que abrangem os alunos do ensino público estatal e os alunos em contrato de associação sejam estendidos "progressivamente, aos alunos das restantes escolas do ensino particular e cooperativo, em função das disponibilidades orçamentais do Estado." (n.º 2 do artigo 6.º).

Atendendo à situação de dificuldade financeira das famílias e à injustiça que constitui o facto de um aluno carenciado não beneficiar de ASE pelo facto de frequentar um estabelecimento do EPC (muitos o fazem com sistemas de

bolsas), recomenda-se que o Estado estenda os apoios socioeducativos – ASE - a todos os portugueses que reúnam condições para deles beneficiarem.

- 2. Atendendo a que se encontra esgotado o prazo de regulamentação do novo EEPC e à necessidade de previsibilidade de estabilidade destas relações contratuais na medida em que afetam percursos educativos e expetativas das famílias -, recomenda-se que o MEC proceda à regulamentação em causa com urgência, de modo a ser conhecida atempadamente para entrar em vigor no ano letivo 2015/16.
- 3. Os contratos simples de apoio às famílias e os contratos de desenvolvimento de apoio à família são instrumentos dirigidos aos alunos e não aos estabelecimentos de ensino mas, desde os anos 90, o Estado tem recusado a celebração de novos contratos, existem alunos que deles não beneficiam apenas porque escolheram estabelecimentos de ensino mais recentes. Além de iníquo, este facto cria uma situação de clara vantagem de uns estabelecimentos em relação a outros, pelo que o CNE recomenda que sejam assegurados os mecanismos que garantam a igualdade de acesso a esses contratos, no quadro normativo em vigor.
- 4. Considerando a importância do ensino artístico especializado e a oferta dos estabelecimentos de ensino especial, bem como a qualidade de muita da oferta existente nestes dois subsetores, recomenda-se que o Governo regulamente o contrato de patrocínio e o contrato de cooperação no quadro de uma definição clara e a médio prazo da política educativa para estas ofertas
- 5. Esta regulamentação deve enquadrar-se, como o CNE tem vindo a defender, na evolução desejável de uma nova administração educacional para todo o sistema de ensino, que contemple uma "contratualização tendencial" do Estado com todas as escolas, independentemente da sua natureza jurídica, criando condições para a emergência de projetos educativos autónomos e diferenciados e para a responsabilização social progressiva pela educação, num quadro de liberdade, de autonomia e de responsabilidade.

- 6. A evolução do regime contratual a celebrar entre o Estado e as escolas do EPC deve ter em conta o normal funcionamento de todo o servico público de educação. Num tempo de restrições orçamentais e de forte queda da natalidade, é necessária muita ponderação sobre os critérios justos e adequados aplicar à evolução local da rede a escolar. independentemente da natureza jurídica das instituições, tem de servir com equidade, custos controlados, justiça social e bons resultados escolares todas as famílias portuguesas. Deverá, por isso, gerir-se com o máximo cuidado a evolução da rede escolar, salvaguardando, sempre e antes de tudo, o superior interesse dos alunos e das suas famílias, num quadro de igualdade de oportunidades.
- 7. Compete ao Estado "avaliar a qualidade pedagógica e científica do ensino" (n.º 6, alínea d), do EEPC) pelo que, na linha do que já se inclui em pareceres e recomendações anteriores do CNE, as escolas do EPC deverão ser incluídas nos mecanismos existentes de avaliação externa de resultados, em diálogo com os representantes dos estabelecimentos escolares do EPC.
- 8. O CNE recomenda, em sede de posterior revisão do presente Estatuto, que nele se incluam as escolas do ensino artístico e do ensino profissional de iniciativa particular e cooperativa.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

22 de setembro de 2014

O Presidente, José David Gomes Justino

Declaração de Voto - O meu voto contra o presente Projeto de Recomendação sobre o Estatuto do Ensino Particular e Cooperativo resulta de um entendimento contrário à aceitação passiva da subversão do que está prescrito na Constituição da República e da Lei de Bases do Sistema Educativo, ambas ainda em vigor, que não se encontra refletido do texto que este plenário tem para apreciação e votação.

As alterações que têm vindo a ser realizadas ao EEPC, sob o pretexto de uma alegada dificuldade de dar cumprimento ao direito constitucional de garantia da liberdade de escolha, pretendem garantir o financiamento público da iniciativa privada.

Isto acontece ao mesmo tempo que se procede a um subfinanciamento da rede escolar pública, que compete ao Estado criar e cuja qualidade de funcionamento tem que garantir.

Não cabendo nesta declaração de voto discutir o conceito de liberdade de escolha da escola convém, ainda assim, fazer notar que não é a liberdade de escolha que constitui um preceito constitucional, mas sim a liberdade de aprender e de ensinar, com tolerância para com as escolhas possíveis.

Efetivamente, tanto o artigo 43° da CRP, como o artigo 2° da LBSE preceituam que "No acesso à educação e na sua prática é garantido a todos os portugueses o respeito pelo princípio da liberdade de aprender e de ensinar, com tolerância para com as escolhas possíveis" e "É garantido o direito de criação de escolas particulares e cooperativas."

Por outro lado, a CRP determina, no seu artigo 74°, que incumbe ao Estado "Criar um sistema público e desenvolver o sistema geral de educação préescolar", bem como "Estabelecer progressivamente a gratuitidade de todos os graus de ensino".

Ao que acresce que o artigo 75° da mesma CRP define que "O Estado criará uma rede de estabelecimentos públicos de ensino que cubra as necessidades de toda a população." e ainda que "O Estado reconhece e fiscaliza o ensino particular e cooperativo, nos termos da lei."

Assim, em meu entendimento não é da competência do Estado garantir o financiamento da iniciativa privada, cabendo-lhe apenas garantir que qualquer indivíduo possa criar um EEP e que as famílias que o desejem possam matricular os seus filhos nesse estabelecimento.

Já no que concerne ao financiamento da Educação, a LBSE, no artigo 45°, traça como orientação que "A educação será considerada, na elaboração do

Plano e do Orçamento do Estado, como uma das prioridades nacionais." e que "As verbas destinadas à educação devem ser distribuídas em função das prioridades estratégicas do desenvolvimento do sistema educativo."

Finalmente, em relação ao EPC o artigo 57º da LBSE reconhece "pelo Estado o valor do ensino particular e cooperativo como uma expressão concreta da liberdade de aprender e ensinar e do direito da família a orientar a educação dos filhos." Para logo de seguida o artigo 58º confirmar que "Os estabelecimentos do ensino particular e cooperativo que se enquadrem nos princípios gerais, finalidades, estruturas e objetivos do sistema educativo são considerados parte integrante da rede escolar.", tendo em atenção que "No alargamento ou no ajustamento da rede o Estado terá também em consideração as iniciativas e os estabelecimentos particulares e cooperativos, numa perspetiva de racionalização de meios, de aproveitamento de recursos e de garantia de qualidade."

Deste modo, não pondo minimamente em causa o direito à liberdade de cada família poder optar entre a matrícula dos seus filhos numa escola pública ou numa escola privada, em meu entendimento deverá ser em sede de justiça fiscal que o Estado poderá garantir que "Todos têm direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar.", dando cumprimento ao n.º 1 do artigo 74º da CRP, e não através de apoios financeiros a famílias que, legitimamente, optam pelo ensino particular.

Também no que concerne ao conceito de contratualização, através do qual se procura aprofundar a tendência privatizadora do ensino, mantenho discordância quanto ao que é recomendado no PREEPC, por considerar que o "contrato", enquanto instrumento de gestão aplicado às escolas públicas, se traduz numa crescente desresponsabilização do Estado no que diz respeito às incumbências que lhes estão definidas no n.º 2 do artigo 74º da CRP.

Em conclusão, a concordância que existe no que diz respeito à Recomendação n.º 7 "as escolas do EPC deverão ser incluídas nos mecanismos existentes de avaliação externa de resultados, em diálogo com

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

os representantes dos estabelecimentos do estabelecimentos escolares do EPC" mostra-se insuficiente para que o sentido do meu voto neste projeto seja outro que não um voto contra. - Francisco José Santana Nunes dos Santos.

Conselho Nacional de Educação Rua Florbela Espanca 1700–195 Lisboa Portugal

Tel.: (+351) 217 935 245 Fax: (+351) 217 979 093 cnedu@cnedu.pt www.cnedu.pt

